

UNIFESP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

EPPEN – ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS

**TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL – UMA ANÁLISE DAS
REPRESENTAÇÕES COM DECISÃO, APRESENTADAS AO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2013 E 2014**

ALUNA: LUANA MENDES MARTINI ALMEIDA

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. ANA CAROLINA CORRÊA DA COSTA LEISTER

OSASCO

2015

Prof^a. Dr^a. Soraya Soubhi Smaili
Reitora da Universidade Federal de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Luciana Massaro Onusic
Diretora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN

Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno
Coordenador do Programa de Pós Graduação em Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas e Organizações Públicas

LUANA MENDES MARTINI ALMEIDA

**TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL – UMA ANÁLISE DAS
REPRESENTAÇÕES COM DECISÃO, APRESENTADAS AO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2013 E 2014**

Dissertação apresentada à Escola Paulista de
Política, Economia e Negócios – EPPEN, da
Universidade Federal de São Paulo, como
requisito para a obtenção do título de Mestre em
Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Carolina Corrêa da Costa Leister

OSASCO

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Almeida, Luana Mendes Martini.

Tribunal de Contas e controle social – uma análise das representações com decisão, apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2013 e 2014. Luana Mendes Martini Almeida. São Paulo, 2015. 142 fls.

Orientadora: Ana Carolina Corrêa da Costa Leister.

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, 2015.

1. Tribunal de Contas. 2. controle social. 3. representações. 4. accountability. 5. Princípios Constitucionais. I. Leister, Ana Carolina Corrêa da Costa, orient. II. Dissertação de Mestrado (pós-graduação em administração), Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, III. 142 fls.

Nome: Luana Mendes Martini Almeida

Título: Tribunal de Contas e controle social – uma análise das representações com decisão, apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2013 e 2014

Trabalho apresentado à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN, da Universidade Federal de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Aprovada em: 20/08/15

Banca examinadora

Prof^a. Dr^a. Ana Carolina Corrêa da Costa Leister

Instituição: Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo – EPPEN/UNIFESP

Assinatura: _____

Prof. Dr. José Raymundo Novaes Chiappin

Instituição: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Mauri Aparecido de Oliveira

Instituição: Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo – EPPEN/UNIFESP

Assinatura: _____

Prof^a. Dr^a. Patrícia Siqueira Varela

Instituição: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de concretizar mais uma conquista.

Aos meus pais, Paulo e Nilce, pelo incentivo ao estudo desde a mais tenra idade, pelo amor, pelo exemplo e pelo cuidado de sempre, minha eterna gratidão.

À minha irmã, Isabela, aos meus avós e aos meus tios, pelo apoio e estímulo.

Ao meu marido Daniel, pela força, companheirismo e compreensão.

À minha orientadora, Ana Carolina Corrêa da Costa Leister, pelo auxílio, atenção, paciência e disponibilidade dispensados e pelas intervenções essenciais ao desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Mauri Aparecido de Oliveira, pela atenção no decorrer do curso, pelas revisões do trabalho e contribuições à pesquisa e por ter aceitado participar da banca examinadora.

Aos professores José Raymundo Novaes Chiappin e Patrícia Siqueira Varela, por terem aceitado participar da banca e pela disposição em elucidar questões relativas a este trabalho.

À amiga Luzia, que me acompanha desde os tempos da graduação, pelo apoio, pela amizade e pelo exemplo de persistência.

À amiga Débora, pela companhia nas viagens até Osasco e pelo estímulo a não desistir.

Ao amigo Rafael, pela ajuda e pelo tempo despendido nas revisões do trabalho.

Aos colegas da UR-7, pelo apoio e pela convivência diária.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar o desempenho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP – quanto à legalidade, eficiência, publicidade e dimensão formal da *accountability*, para isto considerando a análise procedimental das decisões de representações interpostas em 2013 e 2014 e julgadas até 28/01/15. A proposta deste estudo foi, em primeiro momento, analisar as denúncias apresentadas à Corte de Contas Paulista mas, em razão da ausência de sua divulgação no sítio eletrônico da instituição, procedemos à análise tão somente das representações. Para isso, primeiramente posicionamos os Tribunais de Contas no Estado Democrático de Direito, avaliando sua independência e autonomia. Depois, seguimos com a explanação de suas principais características e prerrogativas, bem como averiguando a natureza de suas decisões e de seu processo. Passamos, então, a discorrer sobre o controle em sentido amplo, a fim de compreender como é instrumentalizado no Brasil. Como a análise das decisões apresentam como base indicadores relativos aos princípios constitucionais da eficiência, legalidade e publicidade, bem como à dimensão formal da *accountability*, tratamos destes temas para, por fim, apresentarmos os canais de interposição de denúncias e representações existentes no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e procedermos à análise, propriamente dita, das decisões, com base nos indicadores elaborados para tal fim. No tocante à metodologia, em relação aos meios a pesquisa foi bibliográfica e documental e, quanto aos fins, descritiva. As decisões, as sentenças e os acórdãos do TCE-SP foram coletados do sítio eletrônico da instituição e os dados deles provenientes analisados qualitativamente, com base nos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, bem como da dimensão formal da *accountability*. Verificou-se, enfim, que tais indicadores estão presentes apenas parcialmente nas decisões do TCE-SP, havendo necessidade de melhorias nas informações disponibilizadas. O estudo sugere, ainda, ações para que os princípios constitucionais e a *accountability* sejam respeitados, a fim de que o TCE-SP cumpra seu papel de mecanismo de *feedback* negativo e, assim, possibilite um efetivo controle social.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, controle social, representações, *accountability*, Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

The objective of this study is to verify the State of São Paulo Court of Auditors – TCE-SP – performance with regard to the legality, efficiency, advertising and formal dimension of accountability, for this considering the procedural review of the decisions of representations filed in 2013 and 2014 and judged until 28/01/15. The purpose of this study was, in first, analyze the complaints made to the São Paulo's Court of Auditors but, due to the lack of disclosure on the website of the institution, we proceed to the analysis solely of representations. To do this, first we position the audit courts in the democratic rule of law, assessing their independence and autonomy. Then we follow with the explanation of its main features and prerogatives, as well as the review of the nature of its decisions and its process. We pass, in sequence, to talk about control in the broad sense for the purpose of understand how it is exploited in Brazil. As the analysis of present decisions based on indicators related to the constitutional principles of efficiency, legality and publicity, as well as formal dimension of accountability, we treat these issues to finally introduce the channels for bringing complaints and representations existing in the Court of Auditors of the State of São Paulo and performed an analysis of the decisions itself, based on indicators developed for this purpose. Regarding the methodology, as to the means the research was bibliographical and documentary and, as to the purposes, descriptive. Decisions, judgments and rulings of the TCE-SP were collected from the website of the institution and the data generated from it were analyzed qualitatively, based on the constitutional principles of legality, transparency and efficiency, as well as formal dimension of accountability. It was found, finally, that the indicators are present only partially in the decisions of TCE-SP, requiring improvements in information provided. The study also suggests actions for constitutional principles and accountability are respected, so that the TCE-SP fulfill its role of negative feedback mechanism and thus enable an effective social control.

Keywords: Court of Auditors, social control, representation, accountability, Constitutional Principles.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATJ – Assessoria Técnico-Jurídica

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CPC – Código de Processo Civil

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPC – Ministério Público de Contas

ONG – Organização Não Governamental

PFE – Procuradoria da Fazenda Estadual

PPA – Plano Plurianual

Repp – Relatório para Emissão de Parecer Prévio

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TC – Tribunal de Contas

TCE-SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Frequência do indicador “E1 – Processo Eletrônico”	93
Gráfico 2 – Frequência do indicador “E2 – Prazo para julgamento inferior a 120 dias”	93
Gráfico 3 – Frequência do indicador “P1 – Informação sobre o representante – viés político”	94
Gráfico 4 – Frequência do indicador “P2 – Informações sobre o representante”.	95
Gráfico 5 – Frequência do indicador “P3 – Prazo adequado para publicação da sentença”. ...	95
Gráfico 6 – Frequência do indicador “P4 – Prazo adequado para publicação do acórdão”.	96
Gráfico 7 – Frequência do indicador “L1 – Embasamento legal – instauração da representação”.	96
Gráfico 8 – Frequência do indicador “L2 – Observância dos requisitos essenciais da sentença”	97
Gráfico 9 – Frequência do indicador “A1– Disponibilidade”	100
Gráfico 10 – Frequência do indicador “A2– Divulgação”	101
Gráfico 11 – Frequência do indicador “A3 – Contraditório”	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Modelo de análise de pareceres prévios do TCE-SC	60
Quadro 2 - Modelo de análise dos Princípios Constitucionais nas decisões de representações do TCE-SP	84
Quadro 3 - Modelo de análise da dimensão formal da <i>accountability</i> nas decisões de representações do TCE-SP	85
Quadro 4 – Metodologia para verificação do atendimento dos componentes dos princípios fundamentais e da dimensão formal da <i>accountability</i> , com base na avaliação dos indicadores.	85
Quadro 5 – Metodologia para verificação do atendimento da dimensão formal da <i>accountability</i> e dos Princípios Constitucionais nas decisões	86
Quadro 6 – Análise do cumprimento dos componentes dos Princípios Constitucionais nas decisões	98
Quadro 7 – Regra para análise do cumprimento dos componentes e Princípios Constitucionais	99
Quadro 8 – Análise do cumprimento dos Princípios Constitucionais nas decisões	99

Quadro 9 – Análise do cumprimento dos componentes da dimensão formal da <i>accountability</i>	102
Quadro 10 – Análise do cumprimento da dimensão formal da <i>accountability</i> nas decisões .	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de controle aplicado à apreciação das representações no TCE-SP.....	48
Figura 2 - Organograma do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2015.	73
Figura 3 - Apreciação das representações no TCE-SP, conforme art. 214 e parágrafos do Regulamento Interno do TCE-SP	79
Figura 4 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP proveniente das pesquisas pelos tipos de matéria “Denúncia” e “Irregularidades”.	88
Figura 5 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente das pesquisas pelo exercício “2013” e objeto “irregularidades”	89
Figura 6 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente da pesquisa pelo processo TC-1120/007/13.	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de representações	90
Tabela 2 – Incidência dos indicadores dos Princípios Constitucionais nas decisões	92
Tabela 3– Incidência dos indicadores da dimensão formal da <i>accountability</i> nas decisões ..	100

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1.	Definição do problema.....	18
1.2.	Objetivos da Pesquisa	19
1.2.1.	Objetivo Geral.....	19
1.2.2.	Objetivos Específicos	19
1.3.	Delimitação do estudo	20
1.4.	Justificativa do estudo.....	20
1.5.	Estrutura do trabalho.....	21
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	23
2.1.	O Estado Democrático de Direito e o Princípio da Separação de Poderes	23
2.2.	O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	35
2.3.	O controle em sentido amplo	46
2.4.	<i>Accountability</i> e sua aplicação ao setor público	53
2.5.	Os princípios constitucionais da Legalidade e Publicidade.....	61
2.6.	Eficiência no setor público.....	64
2.7.	Legalidade e eficiência como princípios aparentemente antagônicos	69
3.	REPRESENTAÇÕES NO TCE-SP	72
4.	METODOLOGIA	81
4.1.	Tipo de Pesquisa	81
4.2.	Universo e Amostra	82
4.3.	Coleta dos Dados	83
4.4.	Tratamento dos Dados	83
4.5.	Limitações do Método	87
5.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	88
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

GLOSSÁRIO.....	118
APÊNDICE A – Tabelas de processos objeto deste estudo	121
APÊNDICE B – Resultados da pesquisa – 2014.....	123
APÊNDICE C – Resultados da pesquisa – 2013.....	124
APÊNDICE D – Exemplos de ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas Brasileiros .	127
ANEXO A – Relatório e Voto do Processo TC-674/989/14.....	133
ANEXO B – Acórdão do Processo TC-674/989/14.....	138
ANEXO C – Sentença do Processo TC-32116/026/13	139

1. INTRODUÇÃO

A corrupção existente no país no âmbito do setor público tem recebido destaque da mídia e da população brasileira, que se indignam com os escândalos noticiados cada vez mais frequentes. Para Oliveira, R. F. (2001), a experiência brasileira demonstra um descalabro em relação à gestão da coisa pública, uma vez que o dinheiro público se confunde com o particular e que políticos inescrupulosos cuidam do dinheiro oficial como coisa privada. Ele acrescenta, ainda (2001, p. 14), que “os abusos são de tal sorte que o exercício da cidadania é ignorado e a política, que deve ser a essência da sociedade à procura da realização do bem comum, passa a ser vista como ação de meliantes”. A corrupção pode ser vista, também, como um fenômeno de *rent-seeking*, posto que a existência de rendas a serem capturadas pode levar os agentes econômicos a se comportarem ilicitamente visando alcançar posições privilegiadas que permitam a captura de tais rendas (MACIEL, 2005). O objetivo deste trabalho é avaliar o grau de cumprimento dos princípios constitucionais na tramitação das representações apresentadas perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP, em particular dos princípios da eficiência, legalidade e publicidade, bem como da dimensão formal da *accountability*.

De todo modo esse panorama era ainda pior entre 1822 e 1930, no Império e na Primeira República, quando a sociedade brasileira era patriarcal e mercantil, à qual correspondia um Estado politicamente oligárquico e administrativamente patrimonial, em que prevalecia a confusão entre o patrimônio público e o privado.

Após o citado período, como forma de tentar conter a corrupção, foram realizadas diversas reformas administrativas: em 1930 teve início a Reforma Burocrática, passando a Administração Pública a se preocupar com a racionalidade formal e com a efetividade de suas normas e regulamentos; em 1995 começou a Reforma Gerencial, através da qual a Administração assumiu caráter de gestão e o critério da eficiência se tornou decisivo, sendo buscada a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente de normas e rotinas, que continuam indispensáveis, mas com certa flexibilização (PEREIRA, 2008). O princípio da eficiência foi, então, acrescido expressamente à Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/1998, impulsionando ainda mais a enraização do conceito de eficiência no setor público.

Pereira (2010) tratou, também, da responsabilização (*accountability*) como “uma forma de controle, uma forma de exercício do poder, mas é uma forma que envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade”.

Com a Reforma Gerencial, foi possível que o princípio constitucional da publicidade fosse viabilizado, embora já constasse do texto constitucional anteriormente. Seguindo essa tendência, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta o art. 163, I, e o art. 169 da Constituição) foi editada, exigindo a responsabilidade na gestão fiscal e a transparência dos atos públicos, inclusive com penalidades aos infratores, aspectos estes que até então não eram levados em consideração no âmbito governamental. Nesse sentido, preleciona Carvalho Filho (2007) que tal lei é exemplo da atuação do legislador em editar diplomas legais que regulamentam a Constituição, com a finalidade de exercer controle mais efetivo sobre os órgãos e agentes públicos em virtude de inúmeros fatos que têm causado prejuízos à Administração. Para Oliveira, R. F. (2001, p. 19) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “veio sanar espaço punitivo contra o mau administrador público”.

Em 2009, a chamada Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) modificou a LRF, acrescentando dispositivos e determinando a disponibilização, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira de todos os entes.

Além disso, a contabilidade pública no país tem sido modificada com vistas à convergência às normas internacionais, facilitando, assim, a compreensão por parte dos usuários das informações e a comparabilidade das demonstrações financeiras, pois que todos seguirão um único padrão de registro e evidenciação.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas, no desempenho de suas funções constitucionais e legais, são órgãos que além de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e de realizar inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades a eles jurisdicionadas, também disponibilizam ao cidadão mecanismos de análise e acompanhamento das contas públicas, bem como meios para efetivação de denúncias (que não serão aqui analisadas) e representações relativas aos atos dos gestores públicos.

O Tribunal de Contas, que está essencialmente ligado aos direitos fundamentais, pela dimensão financeira que estes exibem, aparece na CF 88 como uma das garantias institucionais da liberdade, a que o cidadão tem acesso através das garantias processuais. Pode a comunidade invocar a proteção do Tribunal de Contas para o combate à corrupção, para o controle dos incentivos fiscais, para promover a fiscalização sobre as entidades financeiras privadas que, causando prejuízos a terceiros, possam atingir o Tesouro, para fixar o valor do dano ambiental causado por funcionário público ou terceiros, etc. (TORRES, 2011, p. 210-211).

Apesar de haver diversos instrumentos de controle disponibilizados à sociedade (como canais de denúncias, representações e ouvidorias), há cidadãos que não possuem ciência de tais mecanismos e/ou que não fazem uso destes em prol da melhoria da gestão pública e da correção de abusos e desvios.

Torna-se evidente, assim, a necessidade de se disponibilizar instrumentos de controle social que sejam úteis aos cidadãos, bem como de se divulgar aqueles já existentes, para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional e possibilitem um efetivo controle social.

Um desses instrumentos, a representação, pode ser vista como uma forma de petição, cujo direito é assegurado no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal, independentemente do pagamento de taxas, para defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

A representação no TCE-SP é objeto deste estudo mas, durante a pesquisa, verificamos que não há nos instrumentos legais e no sítio eletrônico deste órgão um conceito claro a respeito do que consiste a representação, tampouco informação precisa e detalhada de como e quando esta pode ser protocolada e apresentada. Isso se evidencia apenas em relação a licitações e contratos, situação em que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica pode apresentar representação contra irregularidades na aplicação da Lei nº 8666/93 ao Tribunal de Contas.

Recorremos, então, à definição de Carvalho Filho (2007, p. 821), segundo o qual a representação é “[...] o recurso administrativo pelo qual o recorrente, denunciando irregularidades, ilegalidades e condutas abusivas oriundas de agentes da Administração, postula a apuração e a regularização dessas situações”. Para o autor, a principal característica deste tipo de recurso é que não é necessário que o recorrente seja afetado pela irregularidade ou pela conduta abusiva, constituindo-se num expressivo meio de exercer as faculdades

decorrentes da cidadania (ou seja, sua legitimidade para representar não decorre de seu interesse direto).

Quando da elaboração deste trabalho, verificou-se a existência de diversos trabalhos que abordam os temas *accountability*, controle social e princípios constitucionais na Administração Pública. Entretanto, este estudo se diferencia dos demais por não se ater tão somente ao aspecto contábil (como nos estudos que abordam a *accountability*) ou jurídico (tal qual a maioria dos trabalhos relacionados a princípios constitucionais), mas por pretender integrar ambas as abordagens na composição de uma metodologia objetiva para avaliação das decisões do TCE-SP referentes a representações.

Diante disso, este trabalho procura avaliar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo com base em indicadores que representam, de forma objetiva, o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, legalidade e publicidade, bem como a dimensão formal da *accountability*. Para isso, serão analisadas todas as sentenças e os acórdãos decorrentes de representações interpostas no órgão em 2013 e 2014 e por ele apreciadas até a data limite de 28/01/15.

“Cabe, pois, aos governantes adotar as medidas concretas para fiscalizar sua própria administração, pois que somente assim observarão as normas constitucionais voltadas para tal finalidade” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 817).

1.1. Definição do problema

Este trabalho visa a analisar os canais de interposição de representações disponíveis no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e verificar o desempenho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP – quanto à legalidade, eficiência, publicidade e dimensão formal da *accountability*, para isto considerando a análise procedimental das decisões das representações interpostas em 2013 e 2014 e julgadas até 28/01/15.

Diante de tal cenário, este estudo pretende responder à seguinte situação-problema:

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP – cumpriu os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e publicidade e a dimensão formal da *accountability*

nas decisões das representações interpostas no órgão em 2013 e 2014 e julgadas até 28/01/15?”

1.2. Objetivos da Pesquisa

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é verificar se o TCE-SP cumpriu os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e publicidade e a dimensão formal da *accountability* nas decisões proferidas pelo órgão decorrentes de representações interpostas em 2013 e 2014 e julgadas até 28/01/15, nisto considerando a análise procedimental das decisões.

1.2.2. Objetivos Específicos

Visando a atender o objetivo geral, este estudo pretende também que sejam alcançados os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o conceito de controle e a maneira como este é instrumentalizado no Brasil;
- Posicionar os Tribunais de Contas no Estado Democrático de Direito;
- Analisar as principais características e prerrogativas dos Tribunais de Contas brasileiros;
- Analisar os canais de interposição de representações no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- Definir *accountability* e explicar como se dá sua aplicação no setor público;
- Analisar o conceito de eficiência e sua aplicação à Administração Pública;
- Esclarecer o aparente antagonismo na aplicação dos princípios da eficiência e da legalidade;
- Analisar os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade;
- Sugerir ações que possibilitem aos Tribunais de Contas o cumprimento de suas atribuições relativas ao controle social;
- Verificar a necessidade de estudos futuros que complementem e desenvolvam esta análise.

1.3. Delimitação do estudo

O presente estudo apresenta limitação de escopo, pois visa a analisar os dados referentes apenas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, não sendo os resultados aplicáveis às demais Cortes de Contas do Brasil.

Quanto ao período, os dados limitam-se aos exercícios de 2013 e 2014 e, ainda, às representações com decisão até 28/01/15, data em que as informações foram coletadas do sítio eletrônico do órgão de controle.

1.4. Justificativa do estudo

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas diversas competências para a realização do controle externo dos atos da Administração Pública tendo, inclusive, se preocupado com a efetivação do controle social. Entretanto, nem todos conhecem os meios de participação disponíveis pelos órgãos públicos para que a sociedade, de fato, tenha influência nas decisões dos administradores públicos e, principalmente, na correção e prevenção de abusos e irregularidades, podendo operar esse controle social como um mecanismo de *feedback* negativo, como veremos adiante.

O encaminhamento de denúncias e representações às Cortes de Contas se constitui, nesse sentido, mecanismo de aproximação de tais instituições com a sociedade, permitindo a ela a comunicação de atos dos gestores públicos em discordância com aspectos legais que deveriam ser observados.

Ademais, os Tribunais de Contas, como entes que prezam pela legalidade e efetividade das ações públicas dos órgãos a eles jurisdicionados, devem se preocupar com a eficiência de seus próprios atos, para que possam ser úteis socialmente.

Diante desse contexto, esta pesquisa é de relevância para a sociedade, em especial a paulista, uma vez que analisa as decisões, sentenças e acórdãos oriundos de representações interpostas no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e verifica o cumprimento dos pressupostos formais da *accountability* e dos princípios da legalidade, eficiência e publicidade, avaliando, destarte, o desempenho do órgão em relação a esses aspectos.

O estudo pretende ter, adicionalmente, um viés prescritivo, trazendo, se e quando for o caso, a possibilidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de comunicação do TCE-SP junto aos cidadãos, caso tais ferramentas não sejam efetivas ou caso sua eficácia possa ser aprimorada.

Os resultados poderão ser utilizados pelas Cortes de Contas, em especial a do Estado de São Paulo, para diagnóstico da situação e estabelecimento de estratégias de melhoria, bem como pela Administração Pública em geral, pois permite que seus agentes possam reavaliar seus procedimentos e aperfeiçoá-los, evitando as representações. Também podem ser usados pela população, dada a importância que o controle social está tomando no âmbito da Administração Pública.

1.5. Estrutura do trabalho

Este trabalho será dividido em seis capítulos, além das referências bibliográficas, apêndices e anexos, estruturados conforme segue:

- Capítulo 1 – Introdução: Diz respeito aos antecedentes do problema, justificativa do estudo, definição do problema, objetivos da pesquisa, delimitações do estudo e estrutura do trabalho.
- Capítulo 2 – Fundamentação Teórica: São apresentados a Teoria do Estado Democrático e o princípio da separação dos poderes, destacando-se os Tribunais de Contas nesta estrutura. Parte-se, então, para a definição de controle e sua instrumentalização no Brasil, principalmente no tocante ao controle social da Administração Pública. Decorrente do controle, a obrigação de prestar contas (*accountability*) é definida e, por fim, são explanados os conceitos de eficiência, legalidade e publicidade, princípios estes que devem ser observados por toda a Administração Pública.
- Capítulo 3 – Representações no TCE-SP: Apresenta o instrumento de representação no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e suas peculiaridades.
- Capítulo 4 – Metodologia: Destina-se a demonstrar como a pesquisa foi realizada e os dados coletados e analisados.

- Capítulo 5 – Apresentação e Análise dos Resultados: Divulga, com base nos dados obtidos, os resultados da pesquisa e a análise das informações.
- Capítulo 6 – Considerações finais: Visa a responder aos objetivos do estudo anteriormente propostos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O Estado Democrático de Direito e o Princípio da Separação de Poderes

Para que se compreenda o posicionamento do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico, faz-se necessário conhecer, primeiramente, a evolução do Estado e como se dá a separação dos Poderes, temas estes que se pretende explicar neste capítulo.

A evolução do Estado moderno se deu ao longo do tempo, conforme foram se modificando as relações de poder. No absolutismo, houve a centralização do poder no rei, o que permitiu a identificação das regras que regiam a relação com seus súditos. Formou-se, então, o Estado e a ideia de soberania formulada por Jean Bodin.

As lições de Jean Bodin (1576) e Thomas Hobbes (1651) defendiam o Estado como uma forma histórica de organização jurídica, com qualidades que a distinguem de outros poderes e organizações de poder. Uma destas qualidades é o Poder Soberano, supremo no plano interno e independente no internacional. Tal conceito se assenta, basicamente, na unidade política soberana do Estado, atualmente em crise em razão da globalização, da internacionalização e da integração interestatal. Apesar disso, continua a ser um modelo operacional quando se busca salientar o Estado como um esquema aceitável de racionalização institucional das sociedades modernas e o Estado constitucional como uma tecnologia política de equilíbrio político-social, por meio da qual se combate a autocracia absolutista do poder e os privilégios medievais orgânico-corporativos (CANOTILHO, 2003).

No tocante à crise da unidade política soberana do Estado, defendida por Canotilho, acreditamos que, na verdade, a soberania do Estado foi apenas relativizada com os fenômenos por ele citados (globalização, internacionalização e integração interestatal), mas não enfrenta, no Brasil, uma crise tal qual apontada pelo autor, mesmo porque o Brasil não engendrou uma integração regional, via Mercosul, de monta como aquela que enfrentaram os países europeus com a integração através da União Europeia.

Até então, o Estado era o criador da ordem jurídica, mas não se submetia a ela, pois era destinada apenas aos súditos, o soberano não era submetido a controle externo e o Estado era irresponsável juridicamente. Além disso, o Estado exercia um poder de polícia em relação aos indivíduos, de onde vem o termo Estado-Polícia para se referir ao Estado da época. Em

síntese, o direito público resumia-se a uma norma básica: o poder deve ser acatado e é ilimitado (SUNDFELD, 2009).

Na Idade Contemporânea ocorreram as transformações radicais da regulamentação do poder político, conferindo-lhe as características que possui hoje. As Revoluções Americana e Francesa foram seus marcos mais significativos e, nesse período, os responsáveis por exercer o poder político não apenas impunham normas aos outros, mas também lhes deviam obediência. Cunha-se, então, o conceito de Estado de Direito, que realiza suas atividades sob a ordem jurídica e contrapõe-se ao Estado-Polícia, tendo como pilares a supremacia da Constituição, a separação dos Poderes, a superioridade da lei e a garantia dos direitos individuais (SUNDFELD, 2009).

O Estado de Direito, segundo Sundfeld (2009, p. 38-39) é aquele:

[...] criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.

A análise da definição do Estado de Direito leva-nos a perceber que este não é, necessariamente, democrático.

Foram sendo incorporados ao Estado de Direito, todavia, instrumentos democráticos com vistas a permitir a participação popular no exercício do poder. A República, conforme nossa Constituição, implica fazer dos agentes públicos que exercem o poder político os representantes diretos do povo, por ele escolhidos e renovados de tempos em tempos. Nossa Carta Magna somou ao modelo republicano instrumentos de participação popular direta.

Assim, temos como características do Estado Democrático de Direito: a criação e regulamentação por uma Constituição; a eleição, pelo povo, dos agentes políticos e sua renovação periódica, respondendo estes pelo cumprimento de seus deveres; o exercício do poder político em parte diretamente pelo povo e em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que se controlam; a observância, pelos Poderes, das leis criadas pelo Legislativo e, por fim, a possibilidade de os cidadãos, sendo titulares de direitos, opô-los ao próprio Estado (SUNDFELD, 2009).

Na definição de Sundfeld (2009, p. 54), o Estado Democrático de Direito é, então, “[...] a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação dos Poderes, legalidade e direitos (individuais e políticos)”.

Consoante Canotilho (2003), atualmente, só se concebe o Estado como Estado constitucional, o qual incorpora o Estado de Direito e o Estado Democrático. Assim, o Estado de Direito Democrático deve estruturar-se como uma ordem de domínio cuja legitimidade é dada pelo povo. O poder político deriva, portanto, do poder dos cidadãos. O elemento democrático não foi introduzido tão-somente para travar o poder, mas também para legitimar tal poder.

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. (SILVA, 2005, p. 119).

A crise econômica do primeiro pós-guerra fez com que o Estado assumisse, forçadamente, um papel ativo como agente econômico (instalando indústrias, ampliando serviços, gerando empregos e financiando atividades) e como intermediário entre o poder econômico e a miséria (defendendo os trabalhadores de seus patrões e os consumidores em relação aos empresários). O Estado passa, então, de não intervencionista para agente do desenvolvimento e da justiça social, tornando-se um Estado Social, que não substitui o Estado de Direito, mas o incorpora e dele depende para atingir seus objetivos (SUNDFELD, 2009).

Além das características do Estado Democrático de Direito, no Estado Social e Democrático de Direito, o Estado tem, ainda, o dever de atuar positivamente para gerar desenvolvimento social: “[...] o Estado Social e Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social” (SUNDFELD, 2009, p. 57). Se no Estado de Direito exige-se do Estado particularmente obrigações de não-fazer, ou seja, a garantia dos direitos individuais é obtida pela não obstaculização de suas liberdades pelo Estado, que simplesmente reconhece referidos direitos, no Estado Social e Democrático de Direito recaem sobre o Estado obrigações de fazer, seja intervindo direta ou indiretamente na economia no intuito de promover desenvolvimento, seja na promoção de polícias públicas com o visio de produzir justiça social. Neste segundo modelo de atuação é que se faz sentir com mais força a importância do

controle das contas públicas, ao passo que no Estado de Direito, a relevância do controle é menor, posto que se trata, neste último caso, de um Estado mínimo.

Vimos como se deu a evolução do Estado e as principais características de cada um de seus tipos, sendo imprescindível, por conseguinte, que se compreenda como os poderes são divididos e exercidos com vistas ao alcance dos fins desejados.

O princípio da separação dos poderes foi construído a partir do surgimento das Constituições e ganhou consistência no século XVIII para enfraquecer o poder absoluto dos monarcas. Buscava-se preservar os direitos individuais mediante a limitação do poder político: “[...] a um mínimo de Estado corresponderia um máximo de liberdade” (CARVALHO, 2006, p. 146).

No século XVIII, tal doutrina foi sistematizada por John Locke, que considerava a existência de quatro funções fundamentais (legislativa, executiva, federativa e a prerrogativa de se fazer o bem público sem, no entanto, se subordinar a regras) e de dois órgãos que detinham o poder para exercê-las (o Parlamento e o Rei). Foi Montesquieu quem concebeu a teoria da separação dos poderes como um sistema em que existem os poderes executivo, legislativo e judiciário, harmônicos e independentes entre si, modelo este utilizado em grande parte das Constituições (DALLARI, 1998).

Se, para Locke, a nível funcional existiam quatro poderes (Legislativo, Executivo, Federativo e Prerrogativo), aos quais correspondiam órgãos primariamente responsáveis por estas funções (o Parlamento desempenhava a função legislativa e a Coroa soberana as funções executiva, federativa e prerrogativa), para Montesquieu havia, a nível funcional, apenas três poderes: legislativo, executivo e judicial e, a nível institucional, existia a distinção entre Parlamento, Governo e Tribunais. Temos, assim, que as diferenças primordiais do modelo de Locke em relação ao proposto por Montesquieu dizem respeito a este considerar a autonomização do Poder Judiciário e a inclusão dos poderes Federativo e Prerrogativo no âmbito do Executivo (CANOTILHO, 2003), embora para Montesquieu o Judiciário se caracterize por um poder vinculado, ratificando a ideia de que o juiz é a “boca da lei”, não cabendo a ele interpretá-la.

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado. (MONTESQUIEU, 1996, p. 167-168).

A partir daí, a concepção de separação dos poderes foi sendo construída, gradativamente, conforme o desenvolvimento do Estado, tendo sido associada à ideia de Estado Democrático e dando origem ao sistema de freios e contrapesos, de acordo com o qual o Estado pratica ou atos gerais ou atos especiais. Surgiu, então, o atual modelo de separação dos poderes, em que estes colaboram entre si na busca de fins comuns.

Nesse sentido, Hamilton, Madison e Jay (2003) já em 1787, quando da convocação da Assembleia da Filadélfia, nos Estados Unidos, para rever e ampliar os artigos de Confederação (que resultou no decreto da Constituição deste país), defendiam a ideia de que não seria possível, na prática, uma separação estrita dos poderes.

Fica provado no capítulo antecedente que o axioma político que se examina não exige a separação absoluta dos três poderes; demonstrar-se-á agora que sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 305).

Assim, o Legislativo só pratica atos gerais, ou seja, elabora regras gerais e abstratas, não podendo, dessa forma, atuar concretamente na vida social e, portanto, não sendo possível a ele praticar abusos de poder para beneficiar ou prejudicar alguém. Após a emissão das normas gerais, o Executivo passa a agir, por meio de seus atos especiais, mas com as limitações das regras gerais impostas pelo Legislativo. Por fim, se houver exorbitância de algum dos poderes, tem-se, desde que provocado, a atuação concreta do Poder Judiciário, que obriga cada um a permanecer nos limites de suas competências (DALLARI, 1998).

O objetivo colimado da Constituição Federal, ao estabelecer diversas funções, imunidades e garantias aos detentores das funções soberanas do Estado, Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e a Instituição do Ministério Público, é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação de Poderes, legitimando, pois, o tratamento diferenciado fixado a seus membros, em face do princípio da igualdade. (MORAES, 2006, p. 385).

A visão contemporânea das funções estatais defende que o Estado constitucional de direito está estabelecido na ideia de unidade, já que o poder soberano é uno (conforme

alegava Rousseau), indivisível, e existem órgãos estatais cujos agentes políticos possuem a missão de exercerem atos de soberania (MORAES, 2006).

Para Silva (2005, p. 109), a divisão de poderes fundamenta-se em dois elementos, quais sejam a especialização funcional (cada órgão é especializado no exercício de uma função) e a independência orgânica (cada órgão deve ser efetivamente independente dos outros). De acordo com o autor, hoje o princípio da divisão dos poderes não apresenta mais a rigidez de outrora, pois “a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em ‘colaboração de poderes’ [...]”. Foi o que ocorreu com a passagem do Estado de Direito para o Estado Social e Democrático de Direito.

Isso ocorre, também, no tocante às competências dos entes federados. No próprio texto constitucional (artigo 23) estão explícitas as competências gerenciais comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como, por exemplo, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação e, também, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

No Brasil, a divisão de poderes é um princípio constitucional fundamental, constante do artigo 2º da Constituição Federal (CF) de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Moraes (2006) destaca que a Constituição em vigor atribuiu funções estatais de soberania aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e à Instituição do Ministério Público. Com o posicionamento do Ministério Público como função estatal, há alteração, inclusive, da teoria da Tripartição de Poderes.

Esta opção do legislador constituinte em elevar o Ministério Público a defensor dos direitos fundamentais e fiscal dos Poderes Públicos, alterando substancialmente a estrutura da própria Instituição e da teoria da Tripartição de Poderes, não pode ser ignorada pelo intérprete, pois se trata de um dos princípios sustentadores da teoria dos freios e contrapesos de nossa atual Constituição Federal. (MORAES, 2006, p. 387).

O próprio legislador constitucional atribuiu funções a todos os Poderes, mas sem que estas sejam exercidas com exclusividade absoluta. Cada Poder apresenta uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, sua função típica, mas possui também outras funções previstas no texto constitucional, as funções atípicas (MORAES, 2006).

O Executivo tem como função típica administrar a coisa pública, mas também legisla e julga em suas funções atípicas (ao cumprir o art. 62 da CF, que trata das Medidas Provisórias, e no tocante ao contencioso administrativo, por exemplo). A função jurisdicional é a função típica do Judiciário, que também legisla e administra em suas funções atípicas (como, por exemplo, ao editar normas regimentais e ao conceder férias a seus funcionários). O Legislativo, igualmente, possui sua função típica, legislar e fiscalizar. Contudo, também administra e julga quando, a título exemplificativo, dispõe sobre sua organização ou atua no julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.

Quanto ao Ministério Público, foi alocado na Constituição de 1988 em um capítulo à parte da estrutura dos demais poderes (capítulo IV, seção I, da Constituição Federal), indicando sua autonomia e independência. Deste modo, não está sujeito a ordens de outros entes, devendo apenas prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência. A ele compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis, sendo, assim, um verdadeiro defensor da sociedade, da legalidade e da moralidade administrativa (MORAES, 2006).

Observa-se, portanto, que a teoria da separação dos poderes, quando de sua criação, não considerou, além do Ministério Público, outras entidades independentes que permeiam os três poderes e não se enquadram, facilmente, em apenas um deles.

Mello (1991, p. 160) ressalta a crise relativa à tripartição dos poderes conforme outrora defendida por Montesquieu:

Muito bem observado que talvez vivamos no presente período histórico [...] uma crise da chamada tripartição do exercício do poder. [...]. Assim, sem negar minimamente o valor, o préstimo, as conveniências mesmo, do único modelo que temos como conhecido e disseminado, que é o da tripartição do exercício do poder, sem dúvida haveremos de aceitar que ela se encontra em crise ou, quando menos, que no modelo conhecido ela não responde mais com a devida eficiência aos próprios objetivos que a inspiraram.

Nos dias atuais, o princípio da separação dos poderes, como foi concebido, não se ajusta por completo à realidade político-institucional dos Estados, já que o panorama atual é mais complexo que nos dias de Montesquieu e “[...] muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.” (MEDAUAR, 2004, p. 30).

Consoante Torres (2011, p. 210):

O esquema da separação dos poderes tornou-se falho e insuficiente para fundamentar a classificação orgânica do Tribunal de Contas. Indispensável e necessário para a garantia das liberdades, nem sempre a rígida separação de poderes se presta para classificar órgãos de Estado, principalmente porque a noção de poder não absorve a função estatal em seus aspectos materiais e formais.

O Tribunal de Contas, a nosso ver, é órgão auxiliar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos; auxilia a própria comunidade, eis que a CF aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos. O Tribunal de Contas, por conseguinte, tem o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes.

Onde se enquadra, dessa forma, o Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se a teoria da segregação de poderes?

Meirelles (2001) classifica os órgãos quanto à posição estatal (posição ocupada por eles na escala governamental ou administrativa) em independentes, autônomos, superiores e subalternos, sendo que as Cortes de Contas, consoante tal classificação, são consideradas órgãos independentes.

Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais.

De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições. (MEIRELLES, 2001, p. 65).

A independência, assim, diz respeito à subordinação hierárquica ou funcional entre os Poderes e, no atual ordenamento jurídico, tal característica engloba, também, o Ministério Público e o Tribunal de Contas de cada ente federado.

Embora a doutrina majoritária qualifique os Tribunais de Contas como órgãos independentes em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, há autores que discordam de tal posicionamento. Carvalho (2006) defende que o Tribunal de Contas pertence ao Poder Legislativo, não sendo, segundo ele, órgão do Poder Executivo e nem do Poder Judiciário, conforme se depreende da colocação topográfica do órgão no capítulo constitucional destinado ao Poder Legislativo. Corroboram com a mesma opinião Mendes e Branco (2012), conforme os quais o Tribunal de Contas da União integra o Poder Legislativo, Carvalho Filho (2007), que afirma ser o Tribunal de Contas órgão integrante da estrutura do Legislativo e, por isso, sua atuação tem caráter auxiliar e especializada e, finalmente, Temer (2008, p. 136), que defende que a Corte de Contas é “[...] parte componente do Poder Legislativo, na qualidade de órgão auxiliar [...]”.

Silva (2005) não posiciona, claramente, o Tribunal de Contas como instituição independente, nem tampouco como pertencente ao Poder Legislativo. Para ele, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional (ou Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, nos casos de estados e municípios, respectivamente), órgão de natureza política. Assim, o controle externo se contamina de inegável teor político, amenizado pela participação de órgão eminentemente técnico, que é o Tribunal de Contas.

Em defesa da independência dos Tribunais de Contas, já defendia Ruy Barbosa, na Exposição de Motivos do Decreto nº. 966-A/1890, serem tais órgãos “[...] corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (BARBOSA, 1890, p. 2430-2431).

Medauar (1990), Gualazzi (1992), Meirelles (2001), Moraes (2006), Cretella Júnior (2006), Britto (2001) e Torres (2011) defendem a independência das Cortes de Contas, posição esta que adotamos.

De acordo com Medauar (1990, p. 124):

Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Nesse sentido, para Gualazzi (1992) o órgão de controle necessita de equidistância no tocante aos três poderes, inclusive ao Legislativo, para que sua atividade não seja subordinada, juridicamente, a qualquer poder do Estado.

Meirelles (2001, p. 662) caracteriza os Tribunais de Contas como “[...] órgãos independentes, mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos” que, por não exercerem funções legislativas e nem judiciais, só podem ser classificados como órgãos administrativos independentes “[...] de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, consoante suas atribuições constitucionais” (2001, p. 720).

Consoante Moraes (2006), o Tribunal de Contas é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora não esteja a este subordinado, sobre ele discorrendo apenas quando trata da função Legislativa.

Cretella Júnior (2006) destaca que tal órgão não exerce jurisdição civil e nem penal, sendo sua natureza jurídica, em todos os casos, a de corporação administrativa autônoma.

Nesse concernente, para Britto (2001), com base na Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, nem tampouco do Poder Legislativo, dado que, conforme o art. 44 da CF, “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. O autor vai ainda mais além, comparando o TCU ao Ministério Público e posicionando-o como “[...] órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais” (2001, p. 3). Além disso, enfatiza que o auxílio prestado ao Legislativo não tem caráter de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional e que a função jurisdicional do Estado é exclusiva do Judiciário.

Por fim, Torres (2011, p. 210) é categórico ao defender a posição de independência do Tribunal de Contas:

A Corte de Contas, hoje, auxilia o Executivo, mas a ele não subordina. Ao Judiciário também não pertence o Tribunal de Contas. [...] embora dele cuide a CF no Capítulo dedicado ao Legislativo, não é um órgão subordinado àquele Poder. Nenhum dispositivo constitucional lhe retira a independência ou lhe cria vínculos de obediência e subordinação.

Vimos que o controle externo é de competência do Legislativo e que os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares para desempenho de tal função. Pois bem, se apenas o Legislativo fosse incumbido de tal missão, inegável seria que o controle por ele exercido fosse maculado por influências políticas. O auxílio dos Tribunais de Contas para realizar o controle externo visa, portanto, a amenizar os fatores políticos e promover seu desempenho de maneira técnica, tese esta a ser defendida neste trabalho.

Para Cardona (1970, *apud* Silva, 2005, 758 p.):

Do Congresso, a quem compete o controle político, emana também o controle técnico ou numérico-legal, que, em realidade, é o mais decisivo. Dada a índole política que define a composição e funções do ramo legislativo do poder público, o controle técnico não pode exercitar-se de modo direto por ele ou pelo Parlamento. Para isso institui-se um organismo especializado, chame-se-lhe Corte de Contas ou Controladoria-Geral, com independência do Poder Executivo de modo que se garanta a necessária imparcialidade nesta classe de vigilância da execução orçamentária por parte daquele.

Há, entretanto, quem discorde da independência que possui os Tribunais de Contas no Brasil, principalmente por serem eles auxiliares do Legislativo e pela forma de escolha de seus Ministros e Conselheiros. Silva (2005, 753 p.) destaca que:

As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo. Ora, o princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, constante do art. 34, II, d, só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

Oliveira, R. F. (2001, p. 10) é ainda mais crítico:

O Tribunal de Contas que deveria ter grande significação como instrumento de controle fracassa, totalmente, não porque quer, mas porque a Constituição não lhe deu poderes suficientes para eficaz atuação. Falha na composição de seus integrantes, normalmente escolhidos politicamente, para atender ao governante de plantão e as decisões são tomadas ao sabor de conveniências políticas.

Além da independência em relação ao Legislativo, Executivo e Judiciário, há autores que defendem, ainda, que possuem as Cortes de Contas autonomia econômica, financeira, de competências a elas asseguradas, de prerrogativas no tocante aos órgãos jurisdicionados e de imunidade de seus membros a influências externas. Tal autonomia, como veremos, tem forte relação com a ausência de subordinação (independência), mas constituem-se características distintas sendo que a presença de uma delas não implica, necessariamente, na existência da outra.

Segundo Gualazzi (1992), os instrumentos jurídicos referentes à autonomia dos órgãos de controle externo visam a resguardá-lo de qualquer ingerência, instrução ou recomendação proveniente do Executivo ou do Legislativo, bem como a assegurar a ele autonomia econômico-financeira, discricionariedade (no tocante aos modos, prazos e procedimentos de controle), poderes e prerrogativas precisas em relação aos órgãos controlados e direito subjetivo de dispor de quadro próprio de pessoal. Buscam, ainda, assegurar que todos os integrantes do órgão possuam conhecimentos teóricos e práticos de administração financeira, procedimentos contábeis e gestão pública (além de saber jurídico e reputação ilibada) e que seus membros tenham independência material e pessoal, tornando-se virtualmente imunes a envolvimento ou interferência externa.

[...] já realçava o Visconde de Uruguay o característico fundamental, o mais relevante, a caracterizar a instituição do Tribunal de Contas: a independência jurídico-funcional, a autonomia absoluta em seu campo de competências constitucionais e legais. Até o presente momento, tal autonomia remanesce como o elemento mais imprescindível para adequado funcionamento do Tribunal de Contas, no desempenho de sua missão de controle externo. (GUALAZZI, 1992, p. 174).

Concordamos com os autores quando afirmam que os órgãos de controle externo aqui examinados gozam de autonomia econômica, financeira e relativa a suas competências constitucionais e legais. Todavia, defendemos que não há autonomia material e pessoal de seus membros que os tornem livres de interferências externas. Se, por um lado, suas atividades têm sido desenvolvidas de maneira cada vez mais técnica, por outro é inegável a influência política que se origina da escolha de seus integrantes, a qual se dá por meio de indicação feita pelo Executivo e pelo Legislativo, conforme se verá adiante.

A tese a ser defendida neste estudo é a de que os Tribunais de Contas possuem independência dos Poderes, ou seja, não são a eles subordinados, porém apresentam autonomia relativa.

2.2. O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Cretella Júnior (2006) admite a existência de três tipos fundamentais e clássicos de Tribunais de Contas: francês, italiano e belga, os quais serão caracterizados a seguir.

No sistema francês, as contas são examinadas *a posteriori* e a Corte de Contas tem como função principal o julgamento das contas, ou seja, verificar se os responsáveis pelo dinheiro público seguiram as normas da contabilidade pública. Não pode o órgão impedir que ocorram desvios das leis, mas tão somente atestar sua ocorrência e comunicar ao Parlamento. Em oposição a esse sistema, no modelo italiano o Tribunal de Contas atua *a priori*, examinando os atos de despesa quanto a sua legalidade, podendo, inclusive, utilizar o veto absoluto. Já o sistema belga difere dos dois anteriores principalmente porque o Tribunal de Contas pode examinar as contas com veto relativo e registrar sob protesto. Assim, neste modelo há o exame *a priori* e inexiste a rigidez do veto absoluto.

No Brasil, há muito tempo já se percebe a necessidade de um órgão que controle efetivamente as contas públicas. Segundo Rosas (1969), foi Visconde de Barbacena quem teve a primeira ideia sobre a criação de um Tribunal de Contas quando, em 1826, submeteu ao Senado um projeto de lei que instituía um Tribunal de Revisão de Contas.

Em 1890, o então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa apresentou o Decreto-Lei nº 966-A, através do qual era instituído o Tribunal de Contas da União – TCU. Na exposição dos motivos do Decreto consta:

[...] convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (BARBOSA, 1890, p. 3434).

No ano seguinte, a primeira Constituição republicana, de 1891, tratou da Corte de Contas em seu artigo 89, *in verbis*:

Art. 89 É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A partir daí a legislação brasileira refletia o modelo italiano de controle, pois a Corte de Contas tinha o poder de vetar definitivamente despesas incorretas, não podendo ser contrariada. Todo ato do Executivo que poderia acarretar despesas era submetido ao Tribunal de Contas, que o apreciava, registrando-o se estivesse de acordo com a lei ou, caso contrário, recusando seu registro.

Nessa época, o então Ministro da Fazenda, Serzedello Correa, inconformado com os decretos elaborados pelo Presidente Floriano Peixoto que retiravam do Tribunal de Contas da União a competência para impugnar despesas ilegais, pediu demissão de seu cargo, através de carta redigida em 1893, da qual se destaca o trecho em que afirma que tais decretos anulam tal órgão de controle e o reduzem a mera chancelaria do Ministério da Fazenda. Além disso, assevera que tiram das Cortes de Contas toda sua independência e autonomia e deturpam os fins da instituição (SILVA, 1999, p. 48).

Com a nova legislação que surgiu em 1896, o país passou a seguir o modelo belga de controle, admitindo-se o registro sob protesto: se o Tribunal recusasse o registro de alguma despesa, o Executivo poderia decidir a seu respeito. Em 1946, a Corte de Contas foi fortalecida e seu veto passou a ter caráter impeditivo em dois casos: quando as despesas ultrapassassem a dotação orçamentária ou quando contrariassem a lei do orçamento. Assim, apenas nos demais casos o administrador poderia recorrer ao chefe do Executivo para forçar o registro da despesa sob protesto, o que continuou a ocorrer até a Constituição de 1967 (SPECK, 2000).

A inclusão dos contratos na sistemática do registro prévio passou a ser prevista na legislação no ano de 1911. O Decreto nº 2511/1911 determinou a apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, sujeitando-as à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas. Tal determinação, porém, não foi obedecida até 1934 quando, finalmente, passou a constar na Constituição Federal. Esta Lei Maior, em relação à administração indireta, especifica que deve haver mecanismos próprios de controle, afastando, portanto, a competência fiscalizadora do Tribunal de Contas.

Quando Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, em 1937, o Tribunal de Contas perdeu força, o que perdurou até 1946, com a eleição do General Eurico Gaspar Dutra. A Constituição de 1946 restabeleceu o que dispunha a Carta Magna de 1934 e que havia sido suprimida no Estado Novo sem, no entanto, fazer muitas inovações. Sua principal novidade

foi a atribuição de competência ao Tribunal de Contas para julgar os atos de aposentadorias, reformas e pensões.

Com o início da ditadura militar em 1964, diversas mudanças ocorreram na Administração Pública, tais como a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 e alguns de seus dispositivos um tanto quanto revolucionários para a época. No tocante ao Tribunal de Contas, a mais significativa inovação se deu na maneira de fiscalizar: o controle deixou de ser realizado por registro prévio, passando a ser feito *a posteriori*, por meio de auditorias *in loco*, como ocorre atualmente. Embora se tenha modificado o modo de efetuar o controle, o campo de atuação do Tribunal de Contas ainda era restrito na Constituição de 1967, pois contemplava apenas a Administração Direta e as autarquias, nada mencionando a respeito das empresas públicas que, nesse período, concentravam grande parcela das despesas estatais. Somente em 1975, por meio de um decreto presidencial, tais empresas passaram a se sujeitar ao controle do Tribunal.

Na Constituição de 1988, as funções e a jurisdição do Tribunal de Contas foram ampliadas e sua independência consolidada, não tendo mais o Executivo poder de anular os vetos da Corte de Contas. Segundo Cretella Júnior (2006), os tribunais de contas no Brasil, nos dias atuais, não seguem nenhum dos três sistemas clássicos anteriormente descritos, porém aproveitam seus traços positivos: exame prévio, exame *a posteriori*, veto absoluto e veto relativo com registro sob reserva.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, expandiu ainda mais o papel dos Tribunais de Contas, devendo eles exercer o controle tradicional, posterior ao ato financeiro, e o simultâneo, que tem finalidade preventiva. O controle *a posteriori* deverá considerar se as metas anunciadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram cumpridas, se foram contratadas e liquidadas adequadamente as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, se a inscrição de restos a pagar obedeceu aos limites e condições impostos na lei, se o município ajustou no prazo correto sua despesa de pessoal e sua dívida consolidada, se o produto de venda de ações, prédios públicos e demais bens permanentes foi aplicado em despesa de capital, se os sistemas de previdência dos servidores estão sendo avaliadas do ponto de vista financeiro e atuarial e, por fim, se as câmaras de vereadores estão obedecendo aos limites de gastos fixados na Constituição Federal e na LRF (TOLEDO JÚNIOR; ROSSI, 2001).

Além disso, devem também as Cortes de Contas efetuar o controle simultâneo, concomitante, acompanhando a execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados e alertando-os caso cometam ou estejam na iminência de cometer desvios fiscais. Para isso, devem observar o cumprimento da LRF, verificando se as receitas evoluíram abaixo do esperado ou se a dívida consolidada superou os limites e a administração ainda não congelou dotações e quotas financeiras, se o estoque da dívida consolidada ultrapassou 90% do limite máximo da resolução senatorial, se a despesa de pessoal apresenta-se superior a 90% do limite máximo estabelecido na referida lei e, ainda, se os gastos com inativos e pensionistas superaram o limite imposto pela Lei nº 9.717, que trata dos regimes próprios dos servidores públicos (TOLEDO JÚNIOR; ROSSI, 2001).

Os artigos 70 a 75 do texto constitucional tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, abrangendo as normas relativas ao Tribunal de Contas da União, as quais se aplicam, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Consoante a Constituição em vigor, o Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros, que devem ser brasileiros, ter mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos e possuir idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública. Ademais, devem contar com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos acima mencionados.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e, portanto, gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, conforme artigo 95 da CF/88. A escolha é feita tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo: dois terços dos ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados por este em lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, conforme preceitua o artigo 73 da Carta Magna.

Os critérios de escolha acima explicitados devem ser seguidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitando-se a proporcionalidade de escolha entre os Poderes

Executivo e Legislativo. De acordo com a Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal, “no Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha”¹.

Em relação à seleção dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas, Medauar defende não ser esta a forma mais adequada, principalmente em relação ao viés político envolvido na escolha:

A escolha da maioria dos componentes pelo Poder Legislativo guarda lógica, pois o controle externo cabe a esse poder. No entanto, oferece o risco de repetição de práticas de escolha de políticos pouco interessados na função de controle. Melhor seria que a indicação ocorresse mediante concurso público de títulos e provas, dentre portadores de diplomas de curso superior, nas áreas de direito, administração, economia ou ciências contábeis, realizado por integrantes de tribunais do Poder Judiciário. (MEDAUAR, 1990, p. 126).

Apesar disso, o Tribunal de Contas da União, conquanto seja órgão auxiliar do Congresso Nacional, é órgão independente e apresenta autonomia no que tange às esferas administrativa, técnica e financeira, características estas marcantes, conforme abordado no capítulo anterior, uma vez que não deve haver pressões políticas sobre sua atuação.

Britto (2001) faz diferenciação entre função e competências: a função é a atividade típica de um órgão, a qual coloca em movimento e se constitui na própria justificativa imediata do órgão, enquanto as competências são poderes instrumentais à função, meios para se atingir uma finalidade. Para o autor, a função do TCU e do Congresso é a mesma, qual seja

¹ Não há, na doutrina, solução pacífica quanto à escolha dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas ser ato composto ou complexo.

Para Meirelles (2001) o ato administrativo pode ser classificado, quanto à sua formação, em simples, complexo ou composto. O primeiro resulta da manifestação de vontade de um único órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade e carecendo, pois, de verificação por parte de outro órgão para se tornar exequível. O ato complexo se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo, ou seja, há o concurso de vontades de órgãos distintos para a formação de um único ato.

Medauar (2004, p. 175) prefere classificar o ato, no tocante ao número de manifestações para sua formação, em unipessoais (resultam da decisão de uma só autoridade) e pluripessoais (envolvem a manifestação de várias pessoas, como integrantes de órgãos). Para a autora, os últimos se dividem, ainda, em atos colegiais, que são aqueles resultantes de decisões tomadas por órgãos colegiados, integrados por muitas pessoas, e atos complexos, os quais “[...] envolvem necessariamente a manifestação de mais de um órgão, poder ou ente. Exemplo: nomeação de Ministro do Supremo Tribunal Federal, emitida pelo Presidente da República, depois que o Senado aprovou o nome indicado”.

Assim, de acordo com Meirelles (2001) e Medauar (2004), é possível classificar a escolha dos ministros e conselheiros como ato complexo quando esta for realizada pelo Presidente da República ou pelo Governador do Estado e, quando feita diretamente pelo Congresso ou pela Assembleia Legislativa, apenas como ato colegiado.

a de controle externo, mas suas competências são divergentes. O Congresso detém suas competências arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da CF e as competências do TCU são aquelas dispostas no art. 71 da Carta Magna. Apesar da distinção descrita por Britto, a maioria dos autores não diferencia a terminologia utilizada, referindo-se a competências e funções como sinônimos.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988, a seguir exarado, especifica as competências do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

De acordo com Mello (1991), o Tribunal de Contas exerce diversas funções, todas explicitadas pela Constituição Federal de 1988. Para o autor, a função consultiva, descrita no art. 71, I, é exercida quando a Corte de Contas emite parecer sobre as contas do Chefe de Estado. A função informadora do Tribunal de Contas para o Poder Legislativo aparece no inciso VII e §4º, quando deve prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional e a ele encaminhar trimestral e anualmente relatórios de suas atividades. A mais ampla e conhecida das funções, a fiscalizadora, consta dos incisos IV, V e VI, expressando-se por meio de representação sobre irregularidades ou abusos (inc. XI), assinatura de prazos para correção de legalidade (inc. IX), e sustação da execução de ato impugnado (inc. X).

Segundo Di Pietro (2006), o controle externo foi ampliado na atual Constituição, conforme o art. 71, e compreende as funções de fiscalização financeira propriamente dita, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidor.

Silva (2005, p. 753) corrobora com a afirmação da autora ao defender que o Tribunal de Contas teve seu auge na Constituição de 1946, mas que, com a Carta Magna de 1988, a Corte de Contas foi elevada “[...] possivelmente mais além do que fora sob a égide da Constituição de 1946, especialmente porque dera ao Poder Legislativo maiores atribuições”.

Diferente do Tribunal de Contas da União, que é órgão independente que auxilia o controle externo, há na estrutura do Poder Executivo Federal a Controladoria Geral da União –CGU, que é órgão do Sistema de Controle Interno e integra a Presidência da República, conforme Lei nº 10683/2003 e Decreto nº 8109/2013. Embora suas atribuições sejam bem próximas às do TCU no tocante à defesa do patrimônio público, à auditoria pública, à prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão, o escopo das atividades desses órgãos não se confunde, posto que a atuação da CGU se dá apenas no âmbito do Poder Executivo Federal, exercendo, portanto, o controle interno de tal Poder, enquanto o TCU realiza o controle externo.

Destacamos, aqui, que apesar de seu caráter de controle interno, a CGU pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam, até mesmo em outro ente federado, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Recurso Ordinário em

Mandado de Segurança 25943, Distrito Federal, de 24/11/10). A CGU, como órgão de controle interno, deve, ainda, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional e dar ciência ao TCU ao tomar conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, conforme disposto no art. 74, IV e §1º da Carta Magna.

No que tange às funções das Cortes de Contas brasileiras, embora dentre elas encontre-se a de julgar as contas (conforme art. 71, II, da CF), a doutrina majoritária defende que isso em nada se correlaciona com o julgamento que se realiza no âmbito do Poder Judiciário, posição esta que acolhemos.

Para Cretella Júnior (2006, p. 96), “[...] julgar as contas é examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária. É função matemática, contabilística, nada mais”. Acrescenta, ainda, que o “[...] Tribunal de Contas julga as contas, não o responsável [...]”, ou seja, sua decisão diz respeito à regularidade ou não da conta em si, apontando apenas a existência material do delito e informando à justiça, que julgará o responsável. O Judiciário, porém, não tem função no exame destas contas e nem autoridade para revê-las e, quando despreza o julgamento do Tribunal de Contas, usurpa suas funções.

Medauar (2004) concorda com a posição de Cretella Júnior (2006) e de Silva (2005), que destaca que o Tribunal de Contas é órgão técnico e suas decisões são administrativas e não jurisdicionais, como às vezes se sustenta.

Nesse mesmo entendimento, para Torres (2011, p. 211) o Tribunal de Contas “[...] pratica atos de natureza formalmente administrativa e, excluído o julgamento das contas dos administradores e responsáveis, também materialmente administrativos”.

Gualazzi (1992) põe fim à discussão ao afirmar que a natureza, as funções, os atos e as atividades do Tribunal de Contas possuem essência materialmente administrativa, tese esta que defendemos neste trabalho. “Com efeito, os Tribunais de Contas, no Brasil, emitem vereditos administrativos, mas não exercem jurisdição *stricto sensu*, privativa do Poder Judiciário” (GUALAZZI, 1992, p. 203).

Além da natureza administrativa das decisões das Cortes de Contas, Gualazzi defende que tais decisões não fazem coisa julgada:

[...] não se pode imaginar como ainda foi possível alguém supor que as decisões do Tribunal de Contas, no Brasil, façam coisa julgada, como se fossem emitidas por um ramo do Poder Judiciário. Definitivamente, as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, por não se revestirem de natureza judicial, não produzem coisa julgada, nem formal, nem material: produzem, no máximo, a “coisa julgada administrativa” [...] (GUALAZZI, 1992, p. 200-201).

De acordo com o autor, qualquer decisão do Tribunal de Contas que gere situação jurídica individual ou que já tenha sido atingida por prazo prescricional ou decadencial pode ser classificada como “coisa julgada administrativa”.

Para Busquets (2010, p. 156), no tocante às decisões dos Tribunais de Contas:

[...] quanto ao mérito técnico, não há dúvida de que são definitivas, apesar de sindicáveis pelo Judiciário. Não fosse assim, as Cortes de Contas não precisariam existir, bastando para tanto o Judiciário, a quem caberia pronunciar-se sobre o controle orçamentário-financeiro das contas públicas.

A autora lembra, também, que a revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário apenas é cabível nos casos de infringência ao devido processo legal, à esfera de competência das Cortes de Contas e em caso de lesão ou ameaça a direito, pontuando que “excluída a competência exclusiva e privativa do Tribunal de Contas no tocante ao julgamento de contas, é fato que a cognição judicial restará sempre intacta, por força do sistema adotado pelo texto constitucional em vigor”. (BUSQUETS, 2010, p. 158).

No mesmo sentido dispõe Gualazzi (1992, p. 180), que é ainda mais restritivo:

[...] as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, podem ser novamente apreciadas na esfera judicial, em princípio, admitindo-se como única ressalva ou exceção a questão de fato que seja de competência exclusiva e privativa do Tribunal de Contas e constitua matéria de prejudicialidade no âmbito judicial [...].

Assim, temos que se a decisão emanada da Corte de Contas for técnica (referente aos controles contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, bem como à verificação das contas e à apreciação da legalidade da despesa), ao poder Judiciário, quando provocado, caberá apreciar os aspectos formais da matéria, afastando lesão ou ameaça de direito (art. 5º, XXXV, da CF), sem entrar, no entanto, no mérito de suas decisões. É o que ocorre, também, no sistema francês, em que o contencioso administrativo é segregado do judicial, tornando-os independentes.

No tocante à natureza do processo no Tribunal de Contas, nos apoiaremos nos ensinamentos de Britto, de Sarquis e Cestari e de Lima, dos quais somos partidários.

Para Britto (2001, p. 10):

[...] os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.

Sarquis e Cestari (2014) defendem a existência, na ciência jurídica, do processo como gênero e dos processos judicial, legislativo e administrativo como suas espécies e consideram como a quarta espécie o processo de contas, que possui forma autônoma em relação aos demais, dada sua especificidade.

Sobrevivente de um juízo administrativo que o constitucionalismo brasileiro não recepcionou, os Tribunais de Contas sustentaram uma judicância *sui generis* na pessoa constituída. Se o processo administrativo conta com impulso próprio, via de regra, o processo judicial conta com o impulso da parte, por seu lado. Já o processo de contas, assim como o legislativo, se heterogeniza, pois o impulso é de todos. Tomar contas é poder-dever do Estado, e prestá-las é obrigação de governantes e administradores (SARQUIS; CESTARI, 2014, p. 2-3).

O Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas, escrito por Freitas e Mileski (2013, p. 33-34) defende a existência de diversos tipos de processos de fiscalização, não sendo possível que se classifique todos eles numa só espécie do gênero processo:

Constituem tipos de processo de fiscalização, para efeitos deste Manual:

- I - Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo;
- II - Tomada de Contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- III - Processo de tomada de contas de exercício ou gestão;
- IV - Tomada de Contas Especial;
- V - Apreciação da legalidade dos atos de admissão, aposentadoria, pensão, revisão de proventos, reforma e transferência para reserva remunerada;
- VI - Inspeções, Auditorias, Acompanhamentos e Monitoramentos;
- VII - Consultas relativamente à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência;
- VIII - Denúncias, previstas no § 2º do art. 74 da Cf, que permitem aos cidadãos, sindicatos ou partidos políticos levarem ao conhecimento dos Tribunais de Contas

eventuais irregularidades na aplicação de recursos públicos, concretizando o chamado controle social;

IX - Representações, instrumentos ordinários de atuação do Ministério Público de Contas, bem como de outros legitimados, tais como parlamentares, membros do Ministério Público dos Estados e da União, além de qualquer interessado na regularidade nos procedimentos licitatórios, consoante expressa disposição legal (Lei 8.666/93, art.113).

X - outros processos de acordo com as necessidades fiscalizatórias dos Tribunais de Contas.

Temos assim admitida a existência de peculiaridades do processo de contas que confirmam sua identidade própria, tais como a existência obrigatória de um Ministério Público atuante em todos os processos de contas (órgão este inexistente no processo administrativo) – o Ministério Público de Contas –, a inexistência de litígio e o ônus da prova do gestor, que consiste numa regra, e não em exceção - como só acontece no âmbito judicial, em que o provar é de responsabilidade de quem alega o direito (SARQUIS; CESTARI, 2014).

Ademais, os autores destacam a remissão de diversas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas ao Código de Processo Civil – CPC – e Leis de Organização Judiciária como critério de integração, em detrimento da invocação da Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9784/1999) ou equivalentes nos casos estaduais. Defendem, por fim, que no processo de contas há a aplicação subsidiária do CPC no tocante aos feitos que tramitam nas Cortes de Contas (nesse aspecto, as decisões dos Tribunais de Contas são atos jurisdicionais e não administrativos) e que deveria, idealmente, ser elaborada uma Lei Nacional de Processo de Contas.

Lima (2008) compara os princípios que norteiam a Teoria Geral do Processo e o processo no TCU. Primeiramente, aponta que as relações processuais no âmbito do direito civil e do direito penal acolhidas pelo Judiciário são constituídas por três pilares: autor, réu e juiz, diferente dos processos de contas e de fiscalização submetidos ao TCU, que possuem apenas duas partes: o(s) responsável(is) e o juiz, composição processual essa derivada dos artigos 70 e 71 da Carta Magna. Em segundo lugar, destaca que o tribunal administrativo pode agir de ofício, sem precisar ser provocado por terceiros interessados em causas de direitos disponíveis e indisponíveis (o que não exclui a possibilidade de ela ser provocada por terceiros), como ocorre nos processos regidos pelo código do processo civil ou pelo código do processo penal. Por último, aduz que o rito processual no TCU tende a relevar as questões preliminares, por demais exaltadas nos processos cíveis e penais, em benefício das questões prejudiciais, intimamente ligadas ao mérito do caso concreto sob apreciação.

Nesse sentido, as decisões das Cortes de Contas, de um modo geral, não são nem ato administrativo nem jurisdicional. De toda sorte, acreditamos que tais decisões são atos discricionários, já que nelas, “além dos elementos sempre vinculados (competência, finalidade e forma), outros existem (motivo e objeto), em relação aos quais a Administração decide livremente, e sem possibilidade de correção judicial, salvo quando seu proceder caracterizar excesso ou desvio de poder.” (MEIRELLES, 2001, p. 136). Assim, a título de exemplo, o parecer do Tribunal de Contas do Estado quanto às contas do prefeito pode ser, por exemplo, regular, regular com ressalvas ou irregular, sendo que o conselheiro relator analisa as contas e emite sua decisão conforme sua convicção, optando por uma das possíveis alternativas.

Defendemos, pois, como tese deste estudo, que os Tribunais de Contas são órgãos independentes em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e que suas decisões são de natureza administrativa (e não jurisdicionais), podendo ser apreciadas pelo Judiciário em casos específicos (apenas quanto à legalidade). No tocante aos processos das Cortes de Contas, por possuírem características próprias, somos da opinião de que não podem ser classificados nem como administrativo e nem como judicial, apresentando, portanto, natureza singular, *sui generis*, relativa apenas às Cortes de Contas.

A natureza do processo e das decisões nas Cortes de Contas será considerada quando da análise procedimental das decisões relativas às representações interpostas no TCE-SP, conforme proposto neste estudo. De maneira mais prática e aplicada, a forma como são materializadas as decisões do TCE-SP será detalhada adiante.

2.3. O controle em sentido amplo

Os sistemas de controle são utilizados desde os primórdios da humanidade, sobretudo na área de Engenharia. Já por volta de 300 a.C. os gregos começaram a utilizar a engenharia de sistemas de controle com retroação, quando inventaram um relógio de água (NISE, 2002). A partir daí o estudo dos sistemas de controle se modernizou, sendo hoje aplicado em diversas ciências, inclusive na área das Ciências Humanas.

No século XV, diante da necessidade de controle dos mercadores venezianos, foi criada a Contabilidade por partidas dobradas, do modo como até hoje é realizada. A ciência contábil evoluiu desde então, tendo o controle recebido a devida atenção, inclusive com a criação de uma nova área dentro da contabilidade: a controladoria.

Além disso, o controle foi objeto de estudo da ciência da administração, desde a época da escola clássica. Maximiano (2004, p. 123), ao discorrer sobre Fayol e escola do processo de administração, defende que controlar é, em essência, “um processo de tomar decisões que tem por finalidade manter um sistema na direção de um objetivo, com base em informações contínuas sobre as atividades do próprio sistema e sobre o objetivo”. Para o autor, o processo e os sistemas de controle são compostos pela definição de padrões de controle, aquisição de informações, comparação e ação corretiva e, por fim, recomeço do ciclo de planejamento.

Na ciência jurídica, consoante Gualazzi (1992, p. 26), controle é o:

[...] princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.

Já no campo da Engenharia, a preocupação era com a criação de sistemas de controle que, para Nise (2002, p. 2) consistem em “subsistemas e processos (ou plantas) reunidos com o propósito de controlar as saídas dos processos”. Dorf e Bishop (2001, p.2) definem sistema de controle como “uma interconexão de componentes formando uma configuração de sistema que produzirá uma resposta desejada do sistema”. Para eles, um sistema é considerado de malha fechada quando utiliza retroação:

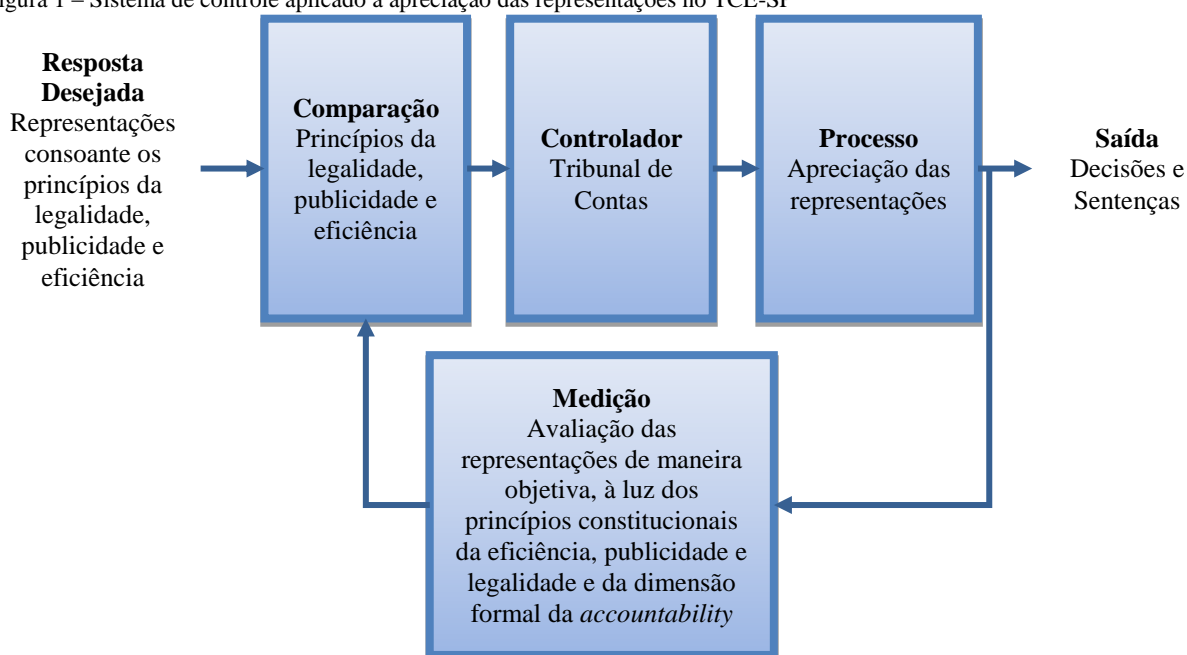
Um sistema de controle com retroação usa frequentemente uma função de uma relação preestabelecida entre a saída e a entrada para controlar o processo. Quase sempre a diferença entre a saída do processo sob controle e a referência de entrada é amplificada e usada para controlar o processo de modo que a diferença seja continuamente reduzida. (DORF; BISHOP, 2001, p. 2).

Pode-se apontar, basicamente, dois tipos de mecanismos de controle com retroação, quais sejam, o *feedback* negativo (ou enlace de balanceamento) e o *feedback* positivo (também chamado de enlace de reforço). A característica principal do primeiro é a correção da rota inicialmente traçada para que se possa alcançá-la. De acordo com Wiener (1996), esse tipo de *feedback* tende a mudar o que o sistema já está fazendo. Por outro lado, o *feedback* positivo amplifica as modificações para atingir os objetivos mais rapidamente e é, por isso, também conhecido como mecanismo de reforço, uma vez que busca melhorar o que já está sendo realizado.

Nesse sentido, conforme sugestão apresentada pelo professor Chiappin quando do exame de qualificação e presente em seus trabalhos, temos que o mecanismo de *feedback* realizado pelo TCE-SP é, sem dúvida, negativo, uma vez que corrige as rotas e visa a enquadrar a atuação da administração pública aos parâmetros constitucionais e legais.

Utilizando-se o modelo de sistema de controle a malha fechada (com retroação, já sabidamente negativa) de Dorf e Bishop e adaptando-o ao caso concreto deste estudo, temos que o controle na Administração Pública pode ser descrito conforme Figura 1.

Figura 1 – Sistema de controle aplicado à apreciação das representações no TCE-SP



Fonte: elaborado pela autora.

Na Administração Pública, a existência de mecanismos de controle provém da necessidade de se fiscalizar os atos dos gestores públicos a fim de que sejam detectadas e sanadas irregularidades e garantidos os interesses da sociedade.

Já em 1808, Dom João baixou um ato que estabelecia que o controle da Administração, no tocante a receitas e despesas, deveria ser feito pelo método das partidas dobradas. Em 1922 foi publicado o Código de Contabilidade Pública, servindo de esteio para as normas de finanças públicas e controles que o sucederam. A Lei Federal nº 4320/1964 foi então editada, estabelecendo normas para a execução orçamentária e financeira das entidades públicas sendo, até hoje, uma das mais importantes leis na área de Contabilidade Pública. A Constituição Federal de 1988, por fim, institucionalizou os controles interno e externo da Administração Pública.

Di Pietro (2006) defende que o controle tem por finalidade assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

A Lei nº 9784/1999 é ainda mais abrangente e define em seu artigo 2º que, além dos princípios da legalidade, motivação, moralidade e interesse público, já citados por Di Pietro, a Administração Pública deve, também, obedecer aos princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e eficiência.

Carvalho Filho (2007, p. 808) define o controle da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Na mesma direção, para Meirelles (2001, p. 624), em se tratando de Administração Pública o controle é a “[...] faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro [...]” e, para Medauar (2004, p. 446), “[...] certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a Administração, menor seria o índice de corrupção”.

Conforme Parente (2006, p. 210):

É preciso reconhecer a importância do papel complementar do Estado na organização das forças sociais, na busca da garantia do efetivo exercício dos direitos sociais, bem como ao propiciar os instrumentos necessários para o exercício da cidadania, com vistas a assegurar que a autoridade governamental atue em consonância com os princípios previstos na Constituição Federal brasileira.

Oliveira, R. F. (2006, p. 296) destaca a necessidade de existência do controle social, mesmo que os Poderes se fiscalizem reciprocamente:

O controle do gasto público efetuado pelos três poderes e demais entes e empresas sujeitas à disciplina orçamentária não dispensa a participação social. As estruturas burocráticas são insuficientes para efetuar um adequado e correto controle do gasto público. [...] a democracia moderna não se sustenta na teoria montesquiana de fiscalização recíproca entre os poderes.

Silva (2005) elenca como um dos princípios constitucionais o da participação do usuário na Administração Pública, introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o texto do art. 37, §3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Muitos problemas da agenda pública emergente não podem ser resolvidos apenas com conhecimentos técnico-científicos, levando os atores públicos a assumirem enfoques mais modestos, baseados na experimentação e na correção. Assim, defende o autor que a participação social, em suas diversas formas, é imprescindível para se obter a legitimidade perdida progressivamente pelos especialistas em diversas áreas, e que trabalhar em contextos participativos traz uma dificuldade adicional aos gestores públicos. Dispõe, ademais, que a inadequação das burocracias tradicionais às exigências de melhorias na eficiência tem sido determinante e tem impulsionado a ocorrência de reformas pós-burocráticas (LONGO, 2008).

A governança relaciona-se com a aspiração de se ter uma atuação pública de boa qualidade, configurando-se como um atributo característico das sociedades capazes de encarar com êxito os desafios do progresso e do bem-estar. Tem-se, a partir daí, três perspectivas relacionadas a esta abordagem, de acordo com as quais a governança é relacionada à qualidade da democracia, à capacidade para resolver problemas coletivos e ao papel de garantia para os mercados e para o bom funcionamento da sociedade civil. Destacamos, aqui, a primeira perspectiva, que enfatiza os elementos que facilitam a aproximação e incorporação dos cidadãos à atuação pública, sendo a transparência dos processos um pré-requisito destes atos e a abertura à participação e o controle social pertencer, em menor ou maior ênfase, desta visão (LONGO, 2008).

A participação administrativa, conforme dispõe Oliveira, G. (2006), é a “[...] intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas”.

Para Oliveira, G. (2006), em primeiro lugar a adoção de instrumentos participativos enseja maior publicidade e transparência, em atendimento ao princípio da publicidade. Em segundo lugar, mune os cidadãos de melhores informações sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, em consonância com o art. 5º, XXXIII, da Carta Maior. Por último, enseja a criação de espaços de efetiva negociação.

[...] importa ao Estado contemporâneo reforçar os vínculos com a sociedade civil, habilitando a organização administrativa para bem corresponder ao desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais. (OLIVEIRA G., 2006).

A sociedade civil deve desempenhar um papel de controle e vigilância sobre o poder público e de contribuição para definição das prioridades e interesses. Os modelos de sociedade civil democrático-liberais (pelo menos na Europa) tendem, ao final, a gozar de hegemonia, contaminados por uma maior crença na capacidade da sociedade de atuar por si mesma, pelo renascimento da desconfiança perante um Estado cujas falhas são evidentes e pela manutenção do elitismo. A Administração Pública é um instrumento do governo e da sociedade. Servir à estabilidade do sistema democrático com objetividade é o dever-ser desta máquina imensa. A Administração, até então vinculada à razão de Estado, passa a ser vinculada ao serviço da sociedade civil (MENDIETA, 1996).

Consoante Di Pietro (2006, p. 693):

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Mendieta (1996) defende ainda que a Administração deve buscar constituir em si mesma um viveiro de opiniões que se debatem, ao menos na definição dos planos e políticas essenciais de cada organização. Para ele, a participação dos cidadãos através de Organizações Não Governamentais (ONGs) e associações na execução das políticas públicas é um caminho de futuro indubitável e cujos benefícios democráticos começam a ser evidentes.

Neste diapasão, deve a sociedade não apenas exercer o controle, mas também desempenhar um papel propositivo na tomada de decisões. Apesar de a administração hodierna apresentar inúmeros instrumentos de participação popular, em sua maioria referem-

se ao desempenho de controle e poucos são os institutos que dão aos cidadãos poder propositivo. Um deles, certamente, é o orçamento participativo, incentivado pela LRF, que estabelece, em seu artigo 48, que a transparência deve ser assegurada “[...] mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Outro canal propositivo que pode ser utilizado são as ouvidorias:

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. Na ouvidoria, a análise das manifestações recebidas pode servir de base para informar ao dirigente do órgão sobre a existência de problemas e, como consequência, induzir mudanças estruturais e, mesmo, melhorias conjunturais. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 7).

Temos, dessa forma, que além de apresentarem caráter propositivo, as ouvidorias são importantes mecanismos de controle social. Para Lyra (2004, p. 22) a ouvidoria é um dos instrumentos mais importantes do controle público sobre os poderes do Estado e visa “[...] contribuir para que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem, *em tese*, a administração pública brasileira – embora se esteja, de fato, muito distante disso – se tornem, na prática, eixos norteadores da prestação do serviço público”. Arildo Oliveira (2001) elenca os resultados que podem ser obtidos com o controle social a ser exercido pelas ouvidorias: maior eficiência na atuação administrativa; satisfação do interesse público; promoção da aproximação entre a administração pública e os cidadãos; aperfeiçoamento do Estado; transparência; democratização das informações; consolidação de uma democracia participativa; credibilidade das instituições e consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática com desenvolvimento econômico e mais justiça social.

As representações apresentadas aos Tribunais de Contas, que serão tratadas mais detidamente neste estudo, constituem também instrumento propositivo de participação popular, além de, claramente, servirem de mecanismo de controle. Através delas, os cidadãos denunciam irregularidades e ilegalidades e, muitas das vezes, propõem soluções para os problemas levantados. No caso de irregularidades em licitações, por exemplo, geralmente são

apontadas as falhas no edital ou nas fases do certame e indicado o que deve ser retificado para o saneamento dos problemas. Tais instrumentos, além de conferirem o poder de registrar as falhas observadas e propor soluções, contribuem para a conscientização da população acerca de sua responsabilidade com a coisa pública.

Ora, se os Tribunais de Contas são órgãos que possuem independência e autonomia relativa, como antes defendido, torna-se evidente que devem ser atores determinantes do controle social, facilitando a aproximação dos cidadãos com as contas públicas sem a existência de conflitos de interesses entre o órgão e a sociedade, uma vez que ambos devem buscar os mesmos fins, quais sejam a correta aplicação dos recursos públicos e a eliminação de abusos e desvios na administração pública. Nesse aspecto, Silva (1999, p. 138) enfatiza que:

Hoje, o Tribunal não somente julga contas. Sua atuação vai muito além do exame, revisão e julgamento de contas previstos no decreto da lavra de Rui Barbosa. Cabe-lhe, ao zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos federais, a missão de órgão comprometido com o bem-estar do cidadão e com o correto emprego dos recursos públicos em seu benefício, não só sob o aspecto da legalidade, mas também, e principalmente, sob a ótica da necessidade desse contribuinte.

Assim, temos que a crescente participação dos cidadãos, exercendo efetivamente o controle social, é essencial para que a Administração atue de forma mais eficiente e eficaz, espelhando os anseios da sociedade. Porém, para que isso ocorra, faz-se necessária a conscientização em relação à importância de se fazer o controle dos atos públicos e, nesse sentido, os Tribunais de Contas devem promover o incentivo ao controle social e à participativa popular, como previsto no art. 74, § 2º, da Constituição Federal.

Ademais, para que haja o efetivo controle da Administração Pública, é preciso que a prestação de contas dos órgãos públicos seja efetuada de modo transparente e que as informações sejam de fato úteis aos cidadãos.

2.4. *Accountability* e sua aplicação ao setor público

No novo modelo de governança, as relações passam a ser horizontais e o estado perde o monopólio do poder e da informação, atuando na coordenação das atividades dos atores, dentre os quais se encontram os diferentes níveis de administração, as ONGs, as empresas privadas e os cidadãos. Soma-se a isso a adoção de mecanismos de participação dos

cidadãos na tomada de decisão, os quais constituem um verdadeiro esquema de pesos e contrapesos à sua disposição, garantindo que a decisão obedeça aos princípios da transparência, *accountability*, participação e equidade e, portanto, que tenha legitimidade democrática (GOMES, 2003).

Campos (1990) foi uma das primeiras autoras brasileiras a estudar o conceito de *accountability* e concluiu que o vocábulo ainda não possuía, quando da época de seu trabalho, uma tradução precisa que o definisse em nossa língua. Pinho e Sacramento (2009) basearam-se no estudo da autora mas, mesmo dezenove anos depois do estudo inicial, não chegaram a uma tradução que definisse a palavra:

[...] podemos dizer que estamos mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*. Fechando com palavras otimistas, esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2009, p. 19) traduz o vocábulo *accountability* como “prestação de contas”, defendendo que “os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões”. Tais agentes, segundo o Instituto, referem-se aos sócios, administradores, conselheiros fiscais e auditores.

Accountability é a “[...] obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder” (NAKAGAWA, 2009, p. 17). Segundo Nakagawa *et al.* (2007), o termo pode ser representado adequadamente em português pela palavra confiabilidade, mas os autores exprimem a preferência pela utilização da expressão em inglês, já consagrada na literatura acadêmica, defendendo-a como a razão de ser da contabilidade e destacando, ainda, como ela é construída no âmbito desta ciência social:

[...] a *accountability* de uma organização tem início com a contabilização (*bookkeeping*), ou seja, *escrituração* por partidas dobradas das atividades e das transações realizadas por ela e termina com as informações e as comunicações geradas pela Contabilidade (*accounting*) sobre o desempenho econômico-financeiro do negócio e suas consequências futuras, em termos de fluxos de caixa. Podemos dizer que a *accountability* é o que distingue a contabilidade de outros sistemas de informação. (NAKAGAWA *et al.*, 2007, p.90).

Nesse sentido, a *accountability* dá à contabilidade o viés de ser interpretada como um mecanismo de *feedbacks*, uma vez que considera como *inputs* a escrituração contábil, como *outputs* as informações contábeis geradas e, finalmente, a prestação de contas como um instrumento de *feedback* negativo.

No setor público, a *accountability* pode ser visualizada ao se dar explicações a todos os cidadãos, sejam eles eleitores ou não, ao prover informações posteriores sobre fatos relevantes, quando se tornarem necessárias, ao se rever e, se necessário, revisar sistemas ou práticas para atingir as expectativas dos cidadãos e, por fim, ao conceder compensações ou impor sanções (NAKAGAWA *et al.*, 2007).

Na Constituição Federal de 1988, embora o termo *accountability* não tenha sido utilizado, a necessidade de prestação de contas está prevista no parágrafo único do art. 70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Consoante Meirelles (2001), a prestação de contas não é relativa apenas ao dinheiro público e à gestão financeira, mas também a todos os atos governamentais e de administração. Dessa forma, o administrador deve prestar contas ao administrado de toda sua atuação.

Além disso, a prestação de contas no setor público é destaque no texto constitucional como um princípio: “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para [...] assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] prestação de contas da administração pública, direta e indireta [...]” (alínea d do inciso VII do art. 34 da CF) e “O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando [...] não forem prestadas contas devidas, na forma da lei [...]” (inciso II do art. 35 da CF).

Bresser Pereira (1997, p. 49) definiu *accountability* como mecanismos de responsabilização, apontando sua existência como necessária para a governabilidade nos regimes democráticos:

Sem dúvida um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime.

Cumprir destacar que, juridicamente, a prestação de contas é pré-requisito da responsabilização, seja subjetiva, objetiva, legal, extracontratual ou contratual. Na Administração Pública, em regra, a responsabilização é legal e objetiva.

De um lado, temos a necessidade de criar mecanismos que permitam à sociedade exercer o controle dos atos públicos, os quais, como defendem muitos autores, ainda são escassos.

Acesso à informação é uma característica essencial da *accountability* – virtualmente todas as formas de *accountability* residem na disponibilidade de informações oportunas e relevantes. Contudo, a informação será de pouco valor se não for utilizável para a retificação de quaisquer questões levantadas pelos interessados ou para se melhorar o desempenho. Ela pode também preencher uma importante função de suporte a decisões. (NAKAGAWA *et al.*, 2007, p. 94).

Para Silva (2001, p. 59), “o controle social necessita de dispositivos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos”. Consoante o autor, ainda faltam vias de atuação disponíveis ao cidadão comum que “[...] não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir de seus atos”. Assim, há ainda uma necessidade não suprida de viabilização de canais formais de acolhimento de denúncias, a despeito da previsão expressa do direito de petição conforme a Constituição Federal, art. 5º, XXXIV, alínea ‘a’, bem como de disponibilização de informação simples, consistente e que tenha regras evidentes (SILVA, 2001).

De outro lado, a existência de instrumentos que não são de conhecimento das pessoas ou que produzem informações incompreensíveis ao cidadão comum tornam-nos inúteis do ponto de vista do controle social e um fim em si mesmos.

A comunicação pública deve contrariar a existência de assimetria de informações e de atores fortes, que podem influenciar a tomada de decisão por possuírem acesso às informações e as compreenderem, enquanto os atores fracos não o fazem ou, ainda, apresentam apenas um papel reativo em relação à informação existente (GOMES, 2003).

Para Gomes (2003, p. 205), “[...] a forte influência da linguagem jurídica sobre a linguagem administrativa torna esta última pouco acessível, colocando a questão da simplificação dos documentos administrativos no centro das preocupações da Administração Pública”. A autora destaca, também, as responsabilidades da comunicação pública, quais sejam:

[...] apoiar a execução de medidas políticas, salvaguardando os valores administrativos de transparência, *accountability*, participação e equidade, conquistar os funcionários públicos para a mudança, motivar os cidadãos a participar, promover o trabalho cooperativo entre parceiros e, acima de tudo, velar para que nenhuma medida da sua responsabilidade seja geradora de exclusão. (GOMES, 2003, p. 213).

Di Pietro (1998) defende que apenas a criação de instrumentos de controle social não é suficiente:

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes. (DI PIETRO, 1998, p. 129).

De acordo com Rizzo Júnior (2009), a realidade não será transformada apenas com normas positivadas e uma sociedade politizada será um grande avanço em direção à plena participação popular na vida pública.

Direito, política, poder normativo, governo, administração e direitos humanos não sobrevivem e nem recebem o sopro vital da legitimação sem a fertilização diária do consentimento popular (...) Nenhum poder neutral, nenhuma entidade, por mais qualificada que seja, nenhuma técnica poderá suprir a competência única da sociedade na avaliação crítica das políticas públicas. Enfatiza-se, por último, que o controle social não é a panaceia de todos os males, mas é a única forma de tornar eficaz o conjunto de opções empregadas para o controle interno e externo de políticas públicas (RIZZO JÚNIOR, 2009, p. 149).

Campos (1990), ao estudar a prestação de contas no setor público, enfatiza que a organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos é indispensável para que haja *accountability*.

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. [...] O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do setor público. (CAMPOS, 1990, p. 35).

Assim, faz-se necessário que os cidadãos sejam motivados de forma mais prática (uma vez que na Lei de Responsabilidade Fiscal há esse incentivo) a buscar as informações disponíveis e a tentar compreendê-las, o que depende, em grande parte, de esforços dos órgãos públicos para incentivo ao diálogo com a população, além de se tornarem conhecidos e também acessíveis às pessoas, conforme preceitua Dallari (2002, p. 69):

[...] o primeiro passo para se chegar à plena proteção dos direitos é informar e conscientizar as pessoas sobre a existência de seus direitos e a necessidade e possibilidade de defendê-los. Afinal, quando alguém não sabe que tem um direito ou dispõe apenas de informações vagas e imprecisas sobre ele, é pouco provável que venha a tomar alguma atitude em defesa desse direito ou que vise à sua aplicação prática.

Segundo Pinto (1999), é de extrema importância que a prestação de contas seja elaborada de forma clara e inteligível e que haja um processo de troca de experiências quanto à gestão pública cidadã, pois tal prestação não deve constituir-se num fim, mas num meio de promover a cidadania.

Ao discorrerem sobre o controle social como instrumento de equilíbrio fiscal, Toledo Júnior e Rossi (2001, p. 81-82) salientam que:

[...] o ordenamento jurídico anterior à LRF já queria um sem-número de publicações de desempenho financeiro [...]. O público-alvo e, mesmo os vereadores, nada entendem desses documentos, tornando-os peças inúteis e, no mais das vezes, dispendiosas ao erário. É a dificuldade de o leigo interpretar uma peça financeira, porquanto não pode ele compará-la com padrões reconhecidos ou com o desempenho de Municípios semelhantes.

Os autores defendem que transparecer se de fato houve eficiência no uso do dinheiro público é bem melhor que apenas divulgar na imprensa ou na internet os números frios de receita e despesa. Devem ser divulgados dados que permitam fácil análise por parte do cidadão como, por exemplo, o custo padrão de um pronto socorro em relação ao custo do pronto socorro local, o subsídio médio de prefeitos e vereadores de comunas semelhantes em relação ao subsídio do prefeito e dos vereadores locais e o déficit financeiro médio dos municípios do Estado em relação ao déficit financeiro do município analisado.

Figueiredo (2003, p.10) destaca a importância da disponibilização de informações compreensíveis:

A transparência deve ser entendida não só como disponibilização de informações, mas, sobretudo informações disponíveis que sejam compreensíveis pelo cidadão mediano. Deve haver compatibilidade entre a linguagem adotada e o destinatário da informação. Caso contrário não se permitirá o exercício do controle por parte daquele que a recebe. O desafio consiste em traduzir a linguagem técnica e estranha ao cidadão comum para outra que lhe seja acessível, sem o receio da banalização, sobretudo diante da constatação de que ser simples não significa ser desprovido de conteúdo.

Por fim, apresentamos o modelo objetivo de Rocha (2013) para avaliação da *accountability* nos pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE-SC, o qual adaptaremos e utilizaremos, em parte, como metodologia para as considerações a serem tecidas acerca dos procedimentos das decisões das representações do TCE-SP.

Segundo o autor (2013), o aparato legal brasileiro aproxima os Tribunais de Contas da própria essência da *accountability* já que possibilita que atuem como instrumentos de controle social de fato, sendo natural e necessário que as informações e análises produzidas pelas Cortes de Contas sejam amplas e completas. Ele divide o processo de *accountability* em duas dimensões: a formal, que envolve a forma como o processo é conduzido, e a substantiva, que diz respeito ao que é importante extrair desse processo. A partir daí, extrai um conjunto de valores relativos tanto à forma quanto à substância, apresentando para cada dimensão componentes e indicadores, conforme Quadro 1.

Quadro 1- Modelo de análise de pareceres prévios do TCE-SC

Dimensões da Accountability	Componentes (temas)	Indicadores (conceitos-chave)	Definição dos indicadores (unidades de significação)
Dimensão formal da Accountability	Publicidade	Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de “ser público”; de estar à disposição do público
		Divulgação	Publicação dos pareceres prévios em mídia de amplo acesso e/ou circulação
	Justificação	Ampla Defesa	Oportunidade dada ao prefeito de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal, mediante o conhecimento do inteiro teor do Repp (Relatório para Emissão de Parecer Prévio)
		Contraditório	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo prefeito, bem como da contra-argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal
	Sanção	Decisão	Ato declaratório formal prolatado pelo plenário do tribunal, vinculado ao Repp, propondo a aprovação ou rejeição das contas anuais
Dimensão substantiva da Accountability	Conformação	Conformidade	Verificação do cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo
		Legalidade	Verificação do cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo
		Eficiência	Análise/avaliação da relação custo-benefício na prática dos atos de gestão e das ações de governo
	Desempenho	Eficácia	Análise/avaliação da consecução de objetivos e metas na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
		Efetividade	Análise/avaliação dos efeitos e impactos advindos da prática dos atos de gestão e das ações de governo
	Atuação Ética	Imputação	Divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos administradores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados no município
	Compromisso com os Princípios Democráticos	Participação	Análise/avaliação das circunstâncias e resultados da participação da população na distribuição e destinação dos recursos públicos, quando da realização de audiências públicas, assembleias etc., em cumprimento às determinações legais
	Defesa do Interesse Público	Responsividade	Análise/avaliação sobre a vinculação entre a execução orçamentária e os objetivos e metas constantes do PPA aprovado pelo município
		Transparência	Análise/avaliação sobre a vinculação entre a execução orçamentária e as funções de governo afetas ao município, conforme planejado no orçamento aprovado

Fonte: Rocha (2013, p. 908-909)

Como o modelo proposto diz respeito à análise dos pareceres prévios, realizamos algumas adaptações para que possa ser aplicado às representações. Em primeiro lugar, neste

estudo não avaliaremos a dimensão substantiva da *accountability* pois, diferente dos pareceres prévios, não há nas decisões relativas a representações elementos suficientes para a verificação de seus indicadores. Por último, quanto à dimensão formal da *accountability*, analisaremos os componentes propostos, com exceção da sanção, que não é cabível neste estudo, posto que analisaremos tão somente os processos com decisão e, portanto, desnecessária é a verificação da existência de ato declaratório formal.

No tocante à dimensão formal, Rocha (2013, p. 907) ainda defende que:

Qualquer que seja o aparato utilizado pelo Estado para promover a *accountability*, é necessário que tal aparato se enquadre nos processos legais. Não se pode esquecer que fiscal e fiscalizado são agentes públicos e integram o próprio Estado, subordinando-se, em consequência, às estritas determinações da lei.

Nesse concernente, temos que, além dos componentes formais da *accountability*, as decisões do TCE-SP no tocante às representações objeto deste estudo devem, ainda, apresentar os requisitos de legalidade, publicidade e eficiência, consoante preconizado no texto constitucional, para que se promova, de fato, a *accountability*.

A escolha de tais princípios para a análise almejada neste trabalho se deu, principalmente, em razão de se prestarem na parametrização de um mecanismo de *feedbacks* negativos, corrigindo rotas e visando enquadrar a atuação da administração pública aos parâmetros constitucionais e legais, e por complementarem a dimensão formal da *accountability* proposta por Rocha. A maneira como se dará a avaliação dos aspectos formais das decisões do TCE-SP será explicada mais detalhadamente adiante.

2.5. Os princípios constitucionais da Legalidade e Publicidade

Neste estudo, tomaremos como esteio os princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência, sendo necessário, primeiramente, a conceituação destes e a exposição do posicionamento de alguns doutrinadores no que lhes diz respeito.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 preceitua que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Quando nos referimos ao princípio da legalidade, logo nos vem à mente seu caráter geral, segundo o qual no âmbito das relações entre particulares tudo é lícito, desde que a lei não proíba o que, para de Di Pietro (2006), consiste no princípio da autonomia da vontade e não no princípio da legalidade propriamente dito.

Mas, no que se refere ao princípio da legalidade para a Administração Pública, grande diferença há em comparação aos particulares, pois a lei tem por base a vontade geral, do povo, e a Administração Pública não tem vontade própria, mas atua conforme a vontade da lei.

Consoante tal princípio, no Brasil a Administração apenas pode fazer o que a lei antecipadamente autorize, uma vez que “administrar é prover aos interesses públicos”, diferente dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe (MELLO, 2006).

Carvalho Filho (2007) defende que o princípio da legalidade capitulado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal constitui diretriz básica da conduta dos agentes públicos, sendo que toda atividade administrativa deve ter autorização legal e, se não tiver, torna-se uma atividade ilícita.

O postulado da legalidade, além de referido no artigo 37 da Constituição Federal, também consta em seu artigo 5º, II, em que se estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Decorre disso o fato de a Administração Pública não poder, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, impor vedações aos administrados ou criar obrigações, sendo necessária, para isso, a previsão em lei (DI PIETRO, 2006).

Ora, tal diferença entre o mesmo princípio quando aplicado aos particulares ou à Administração Pública é perfeitamente justificável, uma vez que necessário se faz o controle do Poder Público para que se evitem desvios e abusos de poder.

Neste aspecto, Mello (2006, p. 97) defende que o princípio da legalidade é “[...] a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos”.

Consoante o mesmo autor (2006, p. 97):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania.

Para Moraes (2006, p. 303), “[...] este princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta na lei [...]”.

Carvalho Filho (2007, p. 17), ao discorrer sobre o efeito do princípio em tela em relação aos direitos dos indivíduos destaca que:

[...] o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

É inegável que a participação popular e o desenvolvimento da cidadania, além de dar cumprimento ao princípio da legalidade, estão relacionados à publicidade dos atos públicos. De acordo com o princípio constitucional da publicidade, deve haver ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, com as ressalvas de sigilo legalmente previstas.

Há na Constituição Federal outros preceitos que confirmam ou restringem este princípio, como o artigo 5º, inciso LX, que determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; o inciso XIV, que assegura a todos o acesso à informação; o inciso XXXIII, que estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular (inclusive, no tocante a informações pessoais constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, admite o cabimento do *habeas data*, previsto no art. 5º, LXIX da CF, caso o acesso a essas informações lhe seja negado), ou de interesse coletivo ou geral; e o inciso XXXIV, que assegura o direito de petição e a obtenção de certidões em repartições públicas (DI PIETRO, 2006).

O princípio da publicidade reflete o dever da Administração de manter plena transparência em seus atos e julga inadmissível, num Estado Democrático de Direito, em que

o poder reside no povo, que assuntos que a todos interessam permaneçam ocultos (MELLO, 2006).

Nesse concernente, Carvalho Filho (2007, p. 21) destaca que o princípio da publicidade indica que:

[...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Além da divulgação das ações públicas, é indispensável que as publicações sejam compreensíveis pelos cidadãos, tempestivas e confiáveis, para que a sociedade possa avaliá-las de forma crítica e, assim, prevenir ou denunciar irregularidades. Tão importante quanto a publicidade dos atos é a qualidade das informações disponibilizadas, conforme já destacado quando da definição de *accountability*.

2.6. Eficiência no setor público

A reforma gerencial surgiu como decorrência da consolidação do Estado Social e como instrumento para sua legitimação. Na medida em que as reformas sociais avançavam, foi se fazendo evidente que o mínimo de eficiência que existia na Administração Pública burocrática era insuficiente e o aumento do custo dos serviços do Estado resultou na necessidade de adoção da Reforma Gerencial, uma vez que o Estado deveria ser capaz de oferecê-los não apenas de forma efetiva, mas também eficiente (PEREIRA, 2010).

Inicia-se, então, em 1995, apesar de grande resistência, a reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, com base sobretudo na experiência exitosa do Reino Unido.

No modelo gerencial, que aplica técnicas de gestão das empresas privadas na Administração Pública, esta passa a se voltar para a sociedade, e o utente passa a ser considerado cliente dos serviços fornecidos pela administração, daí que, no modelo, se busca a melhor satisfação do cliente a um menor custo.

Eficiência, tal como pensado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997, p. 07) significa “fazer mais e melhor com os recursos disponíveis”.

O princípio constitucional da eficiência foi acrescido expressamente à Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/1998, amenizando as discussões que pairavam em torno da existência implícita desse princípio. Entretanto, antes mesmo de 1998 e da edição da Emenda supracitada já havia iniciativas infraconstitucionais no tocante à eficiência pública.

É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a Emenda 19. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. (PEREIRA, 2008, p. 99).

Para avaliarmos tal princípio, importante se torna a definição de eficiência, diferenciando-a de eficácia e de efetividade, termos estes que, muito embora bem difundidos, ainda causam controvérsias a respeito dos conceitos envolvidos.

No campo da Engenharia, Soares de Mello *et al.* (2005, p. 2522) defendem ser a eficiência um conceito relativo, que “[...] compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos” (temos, aqui, o conceito econômico de custo de oportunidade). Já a eficácia está relacionada apenas ao que é produzido, sem considerar os recursos utilizados para esta produção, é “[...] a capacidade de a unidade produtiva atingir a produção que tinha como meta” (2005, p. 2520).

Aplicando os conceitos à Administração, Carvalho Filho e Gualazzi também os diferenciam:

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 25).

A eficiência consiste na adoção de critérios de valoração dos vários aspectos da conduta administrativa, em vista da necessidade de funcionamento do organismo administrativo que evite dispersão de esforços e de recursos financeiros, bem como que realize o resultado almejado [...]. O controle de eficácia significa um passo adiante, em relação ao controle de eficiência, porquanto a este importa a concretização dos objetivos prefixados, mas ao de eficácia interessa a correta utilização daqueles objetivos, para obtenção do grau máximo de incidência (GUALAZZI, 1992, p. 55-56).

No campo do Direito, no tocante ao princípio constitucional da eficiência, Moraes (2006, p. 309) preconiza que:

[...] princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Modesto (2000, p. 114) o define como:

[...] a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

O princípio da eficiência está intrinsecamente ligado aos princípios da razoabilidade e da moralidade, posto que o administrador, em sua atividade discricionária, deve utilizar critérios razoáveis e sua atuação contrária à moralidade pode ser considerada ineficiente (MORAES, 2006).

Entretanto, apesar de significar grande avanço à Administração Pública brasileira, o princípio da eficiência não conta com uma clara definição, o que dificulta a fiscalização de sua aplicação no setor público.

Tal princípio “[...] é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto” (MELLO, 2006, p. 118).

Para Carvalho Filho (2007, p. 23):

Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência.

O mesmo autor (2007) destaca que a inserção do princípio da eficiência na Constituição reflete o descontentamento da sociedade diante de sua impotência para lutar contra a deficiente prestação dos serviços públicos e, apesar da ausência clara de definição do princípio, defende que sua inclusão em mandamento constitucional ao menos prevê para o

futuro maior oportunidade para que seja exercida a real cidadania em oposição a tantas falhas e omissões do Estado. Para ele (2007, p. 25) “[...] de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis e, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado”.

Di Pietro (2006) realça que o princípio da eficiência pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública. Como resultado prático da aplicação deste princípio, tem-se a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, contribuindo para o alcance da finalidade maior do Poder Público, qual seja, o interesse coletivo.

Nóbrega (2011) defende que embora o controle de legalidade seja importantíssimo e não deva ser abandonado, é preciso que seja acrescida a análise do mérito da despesa pública quanto à eficiência da aplicação dos valores, pois o controle baseado apenas, ou preponderantemente, na legalidade será pouco útil como instrumento de informação, gerando perda de eficiência (eficiência analisada como legalidade seria uma interpretação procedimental ou puramente formal de eficiência, já a eficiência analisada como mérito das decisões seria, por sua vez, uma interpretação substantiva ou material deste critério, caso em que, por exemplo, seriam analisados os custos de oportunidade da decisão administrativa).

Em relação aos Tribunais de Contas, o autor afirma que são poucos os julgados que se preocupam com parâmetros de eficiência ou com custo benefício e que o confortável manto do estrito legalismo, do positivismo exacerbado, impede que o julgamento seja realizado com base em critérios mais condizentes com a realidade social, com os impactos econômicos e com o princípio da eficiência. “O controle não pode continuar voltado para o passado atado a duas amarras: o legalismo e a burocracia. Dessa forma, quando diante de desafios, reage simplesmente com produção normativa que é a solução burocrática clássica para resolver problemas” (NÓBREGA, 2011, p. 9). Nesse sentido, importaria mais a eficiência substantiva ou material, que é uma eficiência de resultados ou de consequências obtidas da decisão.

Destacamos duas medidas que poderiam ser tomadas para se buscar uma maior eficiência estatal nos serviços prestados e, por conseguinte, maior satisfação da sociedade usuária destes.

Primeiramente, sugerimos uma maior responsabilização do Estado, responsabilização esta objetiva perante usuários e terceiros não-usuários dos serviços. Todavia, frisamos que apesar de a responsabilidade do Estado ser objetiva e poder contribuir para o aumento da eficiência estatal (uma vez que não é necessária a comprovação de dolo ou culpa), por outro lado, a dos administradores públicos é subjetiva, ou seja, para que possam ser responsabilizados e obrigados a ressarcir o prejuízo causado, é necessário provar a existência de dolo ou culpa (conforme artigo 37, §6º da Constituição Federal). Isso torna o sistema de controle menos eficiente e eficaz, pois quando os agentes públicos realizam atos que causam danos à coisa pública, há a necessidade de comprovação da conduta dolosa ou culposa, sendo a Administração obrigada a tomar as medidas legais cabíveis e não podendo, num primeiro momento, inocentar ou culpar o agente público.

Em segundo lugar, temos que uma maneira objetiva de se aumentar a eficiência dos serviços públicos seria a equiparação do cidadão usuário de tais serviços a um consumidor de serviços comuns, prestados por outras entidades que não o ente estatal, portanto admitindo-se a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre ofertante do serviço público (Estado, se diretamente prestado, ou concessionário/permissionário, se prestado indiretamente). Tal posicionamento é defendido por Benjamin (1991), segundo o qual o Código de Defesa do Consumidor se aplica a quaisquer serviços públicos. Filomeno (2007) é mais restritivo e, para ele, só é possível sua aplicação nos casos de serviços públicos remunerados mediante tarifa ou preço público, já que o contribuinte não se confunde com o consumidor. Parece ser esta a posição do Superior Tribunal de Justiça – STJ², conforme julgamento do Recurso Especial nº 914498/RJ, publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 25/05/09:

De outra parte, quanto à aplicação da Lei 8.078/90 (CDC), em se tratando de relação entre usuário e prestadora de serviços, observo que está previsto no art. 7º da Lei 8.987/95 que: Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: Assim, tratando-se, in casu, de serviços remunerados por tarifas ou preços públicos, as relações entre o Poder Público e os usuários são de Direito Privado, aplicando-se o Código de Defesa do Consumidor, ao identificarem-se os usuários como consumidores, na dicção do art. 2º do CDC.

E, ainda, conforme julgamento do Recurso Especial nº 1062975/RS, publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 29/10/08:

² Em pesquisa à jurisprudência sobre o tema, encontramos apenas duas decisões do STJ que evidenciam de forma clara a aplicabilidade do CDC aos serviços públicos remunerados mediante tarifa ou preço público.

3. Os serviços públicos podem ser próprios e gerais, sem possibilidade de identificação dos destinatários. São financiados pelos tributos e prestados pelo próprio Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os serviços de telefone, água e energia elétrica. 4. Os serviços públicos impróprios podem ser prestados por órgãos da Administração Pública indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). São regulados pela Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre a concessão e permissão dos serviços públicos. 5. Os serviços prestados por concessionárias são remunerados por tarifa, sendo facultativa a sua utilização, que é regida pelo CDC, o que a diferencia da taxa, esta, remuneração do serviço público próprio. 6. Os serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, porque prestados por concessionárias do serviço, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8.987/1995. Exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei nº 9.427/1997, que criou a ANEEL, idêntica previsão. 7. A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da igualdade das partes e ocasiona o enriquecimento sem causa, repudiado pelo Direito (arts. 42 e 71 do CDC, em interpretação conjunta). 8. Recurso especial conhecido parcialmente e, nessa parte, provido.

Nesse sentido, verificamos que os Tribunais de Contas são órgãos relacionados à fiscalização da eficiência do Poder Público por realizarem o controle externo, sendo possível a aplicação de sanções, além de poderem verificar aspectos atinentes à economicidade de recursos, à eficácia e à eficiência das ações públicas, fiscalizando a atuação dos administradores quanto ao princípio constitucional da eficiência e ao mesmo tempo incentivando seu cumprimento.

No entanto, frisamos que a participação popular e a ampliação dos meios de se exercer o controle social devem ser implementadas respeitando-se as competências do Poder Legislativo, funcionando como uma forma de melhorar a eficiência das ações governamentais e respeitando-se os limites para a atuação dos cidadãos.

Neste estudo utilizaremos indicadores para avaliar o desempenho do TCE-SP quanto à eficiência nas decisões decorrentes de representações.

2.7. Legalidade e eficiência como princípios aparentemente antagônicos

A Administração Pública deve se preocupar com a finalidade de seus atos, sempre em benefício do interesse da coletividade. Todavia, essa busca do bem comum não é realizada de forma livre, de acordo com a vontade do gestor público. Primeiramente, deve-se observar os preceitos legais que envolvem o ato observando, conforme já estudado, o princípio da legalidade. Em contraponto, o gestor deve também observar a eficiência de seus atos, consoante preconiza o princípio constitucional da eficiência.

Ocorre, entretanto, que a eficiência surgiu na Administração Pública em grande medida para minimizar o rigor da legalidade, o que, à primeira vista, faz com que os dois princípios pareçam conflitantes e o cumprimento deles, a uma só vez, seja inviável quando aplicados conjuntamente aos casos concretos.

Ora, se a Administração Pública deve seguir o princípio da legalidade, fazendo apenas o que a lei lhe permite, e o cumprimento do princípio da eficiência é uma ordenança prevista na Carta Maior, é óbvio que ambos devem ser observados. Contudo, o que se questiona é como tais dispositivos podem ser conciliados, uma vez que o cumprimento da lei, em determinadas situações, pode resultar em mais custos que benefícios.

Para Pereira (1997, p. 41) “[...] em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei”.

A doutrina majoritária parece defender o cumprimento, ao mesmo tempo, de ambos os princípios aqui suscitados, sem sacrifício de um em detrimento de outro³.

Mello (2006, p. 118), analisando o princípio da eficiência, frisa que “[...] o fato é que tal princípio não pode ser concebido [...] senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.

Para Medauar (2004, p. 151) “[...] o princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade”.

Nesse sentido, também explicita Modesto (2000, p. 110):

³ Abstratamente, ambos os princípios devem ser seguidos. O problema é que, no caso concreto, muitas vezes eles acabam se contrapondo em sua solução, de modo que a aplicação de um significa o sacrifício de outro. Para Ronald Dworkin e Robert Alexy, esta colisão de entre princípios deve ser resolvida por meio do sopesamento destes, para que se chegue a um resultado ótimo.

A teoria de ponderação de Alexy sustenta que, no plano teórico, os princípios são sempre compatíveis, mas na prática nem sempre. Assim, deve ser aplicada a regra da proporcionalidade, que se subdivide em três sub-regras, as quais se relacionam de forma subsidiária entre si: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (SILVA, 2002). Na prática, um dos princípios deverá ser afastado em favor do outro sempre que o benefício do princípio contemplado for maior do que o custo do princípio a ser desconsiderado no caso concreto. A ponderação não é, assim, uma combinação dos dois princípios, embora o termo possa parecer indicar isso.

Em verdade, ao contrário de contrastar com o princípio da legalidade, ou legitimar sua atenuação, penso que o princípio da eficiência pode ser percebido como componente da própria legalidade, percebida sob um ângulo material e não apenas formal. [...] Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista [...].

De diferente modo, Meneguín e Santos, ao avaliarem decisões do Judiciário e do TCU, vislumbram a possibilidade de se priorizar o princípio da eficiência em relação à legalidade, desde que observados certos pressupostos:

O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União acenam para a possibilidade de afastamento pontual de escolhas normativas que se repute ineficientes, desde que, harmonizado com o interesse público, sejam asseguradas (i) a inocorrência de prejuízo ao erário; (ii) a boa-fé e a probidade dos agentes envolvidos; (iii) a ausência de violação ao núcleo essencial dos demais direitos e garantias fundamentais (a título de exemplo, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo, a isonomia, etc.); e (iv) a obtenção de resultado prático com preponderância considerável de benefícios sobre os custos, tanto para a Administração, como para os administrados. A mitigação da obediência à estrita legalidade deve necessariamente estar atenta a esses parâmetros objetivos, não podendo se aplicar a qualquer opção legal que o gestor repute ineficiente, sob pena de se adotar a indesejável noção de que os fins de interesse público convalidam quaisquer espécies de violação da norma. (MENEGUÍN; SANTOS, 2013, p. 15).

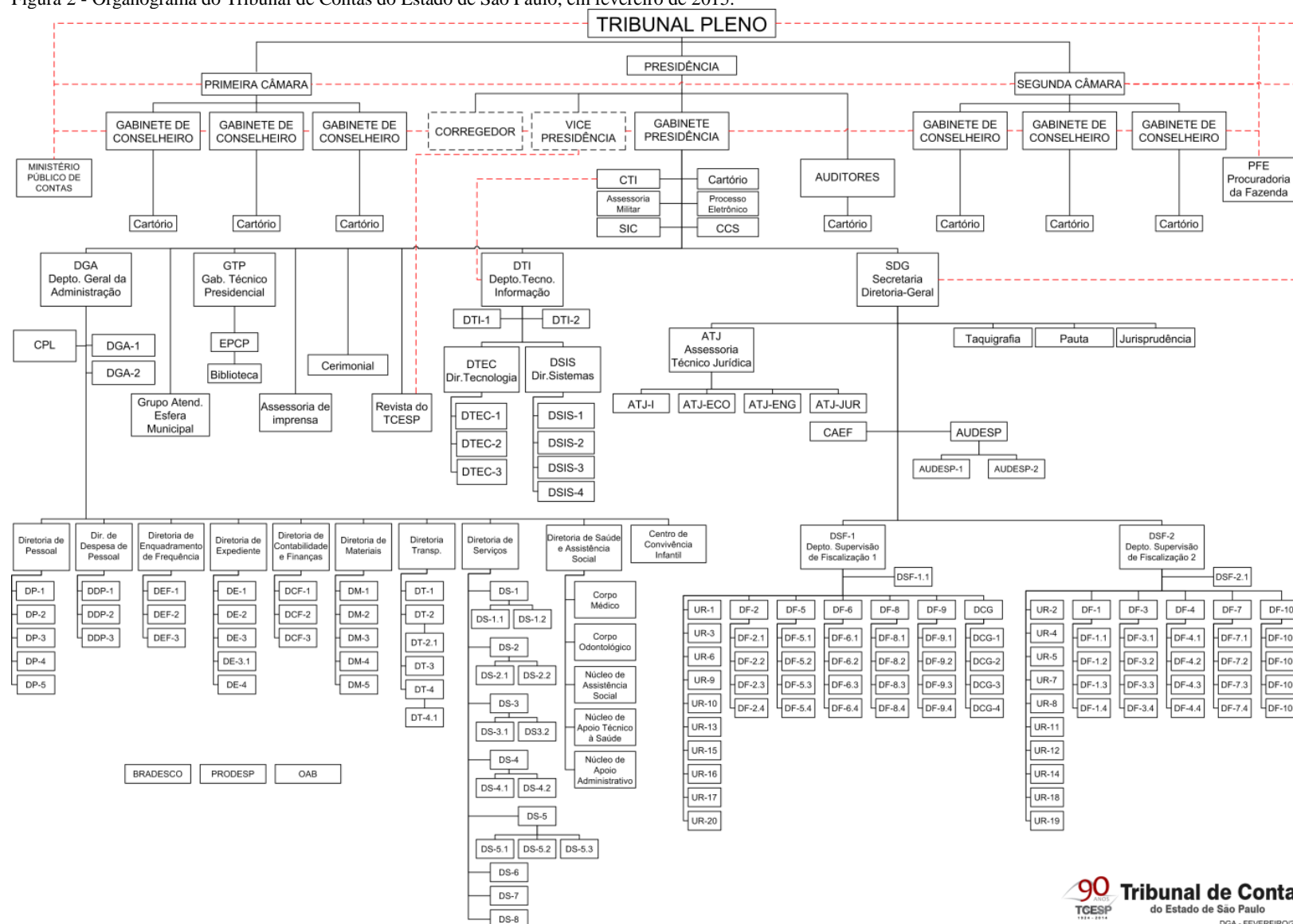
Defendemos, neste trabalho, que os dois princípios devem ser cumpridos simultaneamente, assim como propõe a maioria dos autores aqui apresentada. Se há norma a ser seguida, deve sempre o agente público segui-la, sob pena de responsabilização. Por outro lado, em se tratando de norma que conduza a Administração Pública à ineficiência, somos partidários da opinião que esta deve ser revista, a fim de que a eficiência estatal, mesmo que seguindo os trâmites legais necessários, seja alcançada. Dessa forma, ambos os preceitos constitucionais serão respeitados e, sobretudo, o interesse público será alcançado.

3. REPRESENTAÇÕES NO TCE-SP

Se, conforme verificado anteriormente, as decisões dos Tribunais de Contas não são revestidas de caráter jurisdicional, é necessário que se conheça como se apresentam do ponto de vista formal. Como o objeto deste trabalho é o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, discorreremos a seguir sobre o processo de decisão neste órgão.

Para facilitar a compreensão do procedimento de julgamento apresentamos, na Figura 2, o organograma do TCE-SP.

Figura 2 - Organograma do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2015.



Fonte: sítio eletrônico do TCE-SP.

Visualizado o organograma, passaremos à análise das decisões no TCE-SP, que podem ser singulares ou colegiadas (realizadas pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras Julgadoras). Quando de responsabilidade do Tribunal Pleno ou das Câmaras Julgadoras, a decisão será composta de acórdãos, deliberação, pareceres, resoluções ou decisões simples, conforme o caso específico de que tratem, consoante o art. 114 do Regimento Interno do órgão.

O acórdão, a deliberação e o parecer devem ser precedidos de ementa, conter a exposição do fato e o fundamento da decisão e ser assinados pelo Presidente e seu Relator, mencionando-se o nome dos Conselheiros que participaram do julgamento.

Como exemplo, temos o processo TC-674/989/13, cujo relatório e voto, apresentados na Sessão da Primeira Câmara de 19/08/14, estão dispostos no ANEXO A. Tal processo é de relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes e refere-se a uma representação. Primeiramente, é exposto o relatório, em que são demonstradas as matérias em julgamento (no caso em tela, apenas uma representação está em análise), as alegações do interessado, as arguições da defesa, as manifestações dos departamentos do TCE-SP (no exemplo, da Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ), da Procuradoria da Fazenda Estadual – PFE (quando se tratar de órgãos estaduais) e do Ministério Público de Contas – MPC (por analogia com a decisão jurisdicional, seria o histórico do caso). Passa-se ao voto da relatora (por analogia à decisão jurisdicional, é onde ela apresenta os fundamentos que irão embasar sua decisão), em que ela analisa a matéria em exame e, por fim, profere seu voto (a decisão propriamente dita, ou o “dispositivo da sentença”, no linguajar da sentença jurisdicional). No exemplo, decidiu-se pela improcedência da representação, com o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado da decisão e prévio encaminhamento à Unidade de Fiscalização responsável para as anotações de estilo.

A Câmara de Julgamento profere, então, o acórdão, no qual são dispostos os votos dos conselheiros presentes. No caso exemplo, conforme ANEXO B, a Primeira Câmara acordou julgar improcedente a representação. Por fim, o acórdão é assinado pelo Presidente e pelo conselheiro relator (que, no exemplo, são a mesma pessoa) e enviado para publicação na Imprensa Oficial.

Em se tratando de decisão simples, será esta lançada nos autos pelo Secretário-Diretor Geral. Tais decisões tratam de questões de natureza administrativa interna, de ordem

de arquivamento, de mero deferimento ou outros casos que admitam essa apresentação como, por exemplo, nomeações admissões, aposentadorias exonerações, demissões, dispensas e outros favores legais de competência do Tribunal Pleno, conforme disposto no artigo 114 do Regimento Interno.

Com exceção das decisões relativas a mero expediente, todas as demais decisões serão objeto de publicação no Diário Oficial, sendo os prazos contados a partir da respectiva publicação.

Por outro lado, quando a decisão for singular (ou seja, não for realizada nem pelo Tribunal Pleno e nem pelas Câmaras Julgadoras), conterà a sentença, nos casos de competência do Conselheiro como Julgador Singular (dispostos no art. 50, I a IX do Regulamento Interno) e os despachos interlocutórios, se decidir questões controversas de natureza processual, sem encerrar o processo. As sentenças correspondem ao julgamento do conselheiro relator.

Art. 46. O Conselheiro a quem for distribuído um processo dará a conhecimento o relatório dos feitos de sua competência do Tribunal Pleno e das Câmaras, contendo resumo da matéria a ser apreciada ou proferirá sentença naqueles que forem de competência do Julgador Singular (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Temos, como exemplo, o processo TC-32116/026/13, de relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, cuja sentença está disposta no ANEXO C. Primeiramente é exposto o relatório, em que consta objeto em análise (no caso, representação), as alegações do interessado, as considerações da fiscalização e as justificativas da defesa (histórico do caso). Depois, há o voto do relator, que tece suas considerações (fundamentos da decisão) e julga o ato em apreciação (sentença ou decisão *stricto sensu*). No caso em exame, o relator julgou parcialmente procedente a representação. Como não se trata de decisão colegiada, não há acórdão.

Compreendida a estrutura das decisões e do TCE-SP, verificaremos como se dão as denúncias e representações no âmbito deste órgão.

Nos Tribunais de Contas, as denúncias e representações constituem *inputs* no mecanismo de *feedbacks* negativos, uma vez que as fiscalizações ou auditorias se utilizam destas informações para desenvolvimento de atividades investigativas, contribuindo para a

correção de irregularidades e prevenção de abusos e desvios. Notamos, portanto, que a apresentação de denúncias e representações é o elo entre o controle social e o controle externo.

Segundo Di Pietro (2006, p.50):

É inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito – permitindo falar em democracia participativa – como também pela previsão de vários instrumentos de participação, podendo-se mencionar [...] o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, §2º) [...].

A apresentação de denúncias e representações aos Tribunais de Contas está prevista no artigo 74, §2º, da Constituição Federal: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, além da previsão do direito de peticionamento prevista no art. 5º da mesma CF.

No Estado de São Paulo, objeto deste estudo, o direito de denúncia⁴ está contido nos artigos 110 a 112 da Lei Complementar nº 709/1993, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e, no artigo 2º, §4º, XXIV, da mesma lei, explicita-se a competência da Corte de Contas paulista no tocante à decisão sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Para serem aceitas, as denúncias devem conter nome, qualificação e endereço do denunciante, além de ser necessária a apresentação de provas ou indícios relativos ao objeto da denúncia. A necessidade de identificação condiz com o previsto na Constituição Federal, havendo garantia de sigilo na apuração da denúncia até que sua procedência seja comprovada. Observe-se, entretanto, que conforme disposto no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aprovado pela Resolução nº 04/2010 do mesmo órgão, em seu artigo 218, §3º, quando comprovada a procedência da denúncia, o processo perde o caráter sigiloso. Assim, a obrigatoriedade de identificação impede que pessoas que não queiram se identificar

⁴ A proposta deste estudo foi, em primeiro momento, analisar as denúncias apresentadas à Corte de Contas Paulista mas, em razão da ausência de sua divulgação no sítio eletrônico da instituição, procedemos à análise tão somente das representações.

elaborem denúncias, pois a garantia de sigilo se dá apenas até sua apuração, sendo possível que após este processo sua autoria seja publicada.

Além disso, importante salientar que, no caso de comprovado dolo ou má-fé do denunciante, o processo é encaminhado ao Ministério Público para as providências cabíveis (conforme disposto no art. 112, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCE-SP). Dessa forma, evita-se que sejam protocoladas denúncias mentirosas e infundadas para, por exemplo, prejudicar pessoas ou entidades.

Quanto às representações, a Lei Orgânica nem lhes faz menção e o Regimento Interno do TCE-SP não é claro a respeito das hipóteses em que são recebidas. A Seção I do Regimento Interno versa sobre as representações, mas contém apenas o artigo 214, abaixo transcrito, que apenas apresenta as situações em que a apreciação das representações passa à alçada das Câmaras, mas não trata do instrumento propriamente dito:

Art. 214. Quando não processada como denúncia ou exame prévio de edital, a representação será apreciada pelo Relator, passando à alçada das Câmaras, nas seguintes situações:

I - quando vinculada a processo de contratos ou instrumentos congêneres de competência originárias das Câmaras;

II - quando, sem vínculo com qualquer processo, tenha sido formulada em face de edital de licitação, cujo valor estimado ou contratado, quando já houver, atinja o limite para concorrência;

III - quando envolver outras matérias de competência das Câmaras ou aquelas cujo valor tenha atingido o limite para concorrência.

§ 1º - As decisões escaparão, não obstante, da Câmara Julgadora, passando a pertencer ao Tribunal Pleno, sempre que envolverem questões de alta indagação e determinantes de sustação de ato.

§ 2º - Para a concretização da medida preconizada no parágrafo anterior e submissão ao Plenário, os autos de representação deverão estar instruídos, na forma disposta no artigo 223 deste Regimento.

Em pesquisa nos sítios eletrônicos do TCE-SP (<<http://www4.tce.sp.gov.br/content/denuncia-representacao>>) e do Portal do Cidadão deste órgão (<<http://www.portaldocidadao.tce.sp.gov.br>>), encontramos poucas informações sobre as representações, sendo estas tratadas, na maioria das vezes, em conjunto com as denúncias. Destacamos que, em ambos os sítios, o texto encontrado é idêntico:

Os procedimentos de denúncia/representação encontram-se descritos nos artigos 110 e 111 da Lei Complementar nº 709/93 (Lei Orgânica) e artigos 215, 216 e 217 de nosso Regimento Interno a seguir reproduzidos. No caso de processo físico, o feito poderá ser protocolado em qualquer dos endereços discriminados em nossa página na internet (<http://www4.tce.sp.gov.br/enderecos>), anexando cópia do seu Título de Eleitor e R.G. E, no formato digital, pelo e-TCESP, que trata do sistema de processo

eletrônico (ou processo virtual) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que tem como objetivo principal a tramitação processual de forma eletrônica, proporcionando celeridade, transparência e acessibilidade na tramitação e apreciação dos processos sob a responsabilidade desta Corte de Contas. O cadastro no sistema e-TCESP poderá ser realizado por meio das seguintes opções:

- a) Via WEB, disponível na página inicial do e-TCESP (<http://e-processo.tce.sp.gov.br>) na opção >> Cadastro - Partes (online), caso a parte possua certificado digital, do tipo e-CNPJ ou do tipo e-CPF;
- b) A representação poderá ser entregue diretamente em qualquer Unidade Protocoladora do TRIBUNAL, sede ou unidades regionais, desde que, esteja de acordo com o COMUNICADO SDG nº 13/2014 (<http://www4.tce.sp.gov.br/etcesp/comunicados>) e com a documentação mencionada nos artigos 215 e seguintes do Regimento Interno;
- c) O advogado do interessado poderá intentar com uma representação, via WEB (se estiver cadastrado no sistema e-TCESP) ou diretamente em qualquer Unidade Protocoladora do TRIBUNAL, sede ou unidades regionais, em nome da pessoa física ou jurídica.

Este cadastramento possibilitará a autuação de processo, via web, a realização de consulta processual completa, com a visualização de todos os andamentos processuais, bem como dos documentos e arquivos anexados.

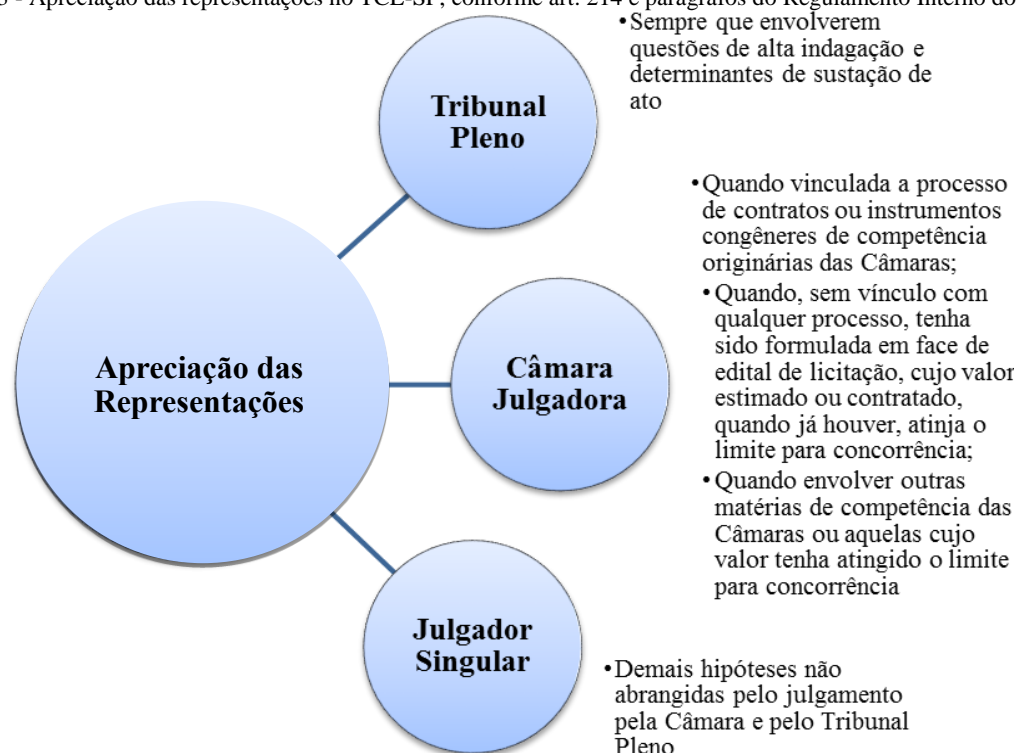
Portanto, não há nos instrumentos legais e nas páginas da internet citados uma definição de representação, nem tampouco informação precisa e detalhada de como e quando estas podem ser protocoladas e apresentadas.

Recorremos, então, à definição de Carvalho Filho (2007, p. 821), segundo o qual a representação é “[...] o recurso administrativo pelo qual o recorrente, denunciando irregularidades, ilegalidades e condutas abusivas oriundas de agentes da Administração, postula a apuração e a regularização dessas situações”. Para o autor, a principal característica deste tipo de recurso é que não é necessário que o recorrente seja afetado pela irregularidade ou pela conduta abusiva, constituindo-se num expressivo meio de exercer as faculdades decorrentes da cidadania (ou seja, sua legitimidade para representar não decorre de seu interesse direito).

No tocante a licitações e contratos, qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica podem apresentar representação contra irregularidades na aplicação da Lei nº 8666/93 ao Tribunal de Contas, conforme disposto no artigo 113, §1º, do referido preceito legal.

Demonstramos, na Figura 3, um esquema de como são realizadas as apreciações das representações no TCE-SP, consoante o disposto no art. 214 do Regulamento.

Figura 3 - Apreciação das representações no TCE-SP, conforme art. 214 e parágrafos do Regulamento Interno do TCE-SP



Fonte: Elaborado pela autora.

Em se tratando de representações, a apreciação é realizada pelo Julgador Singular ou, nos casos determinados no art. 214 do Regulamento Interno, pelas Câmaras Julgadoras (há uma exceção, da qual trataremos adiante, em que a apreciação pode ser realizada pelo Tribunal Pleno). Conforme se pode visualizar na Figura 2, na estrutura do TCE-SP existem duas Câmaras (Primeira e Segunda) e seis Julgadores Singulares (demonstrados no organograma como Gabinetes de Conselheiro).

Antes da apreciação da matéria pelo Julgador Singular ou pela Câmara Julgadora, o processo deve ser encaminhado ao Ministério Público de Contas, para que requeira as medidas cabíveis e opine a respeito da matéria, sendo necessário seu parecer obrigatório em todos os processos, no prazo de dez dias contados do recebimento dos autos, ressalvadas as exceções.

Destaque-se que a função do Ministério Público nestes casos, conforme Lei Complementar Estadual nº 1110/2010, é a de defender a ordem jurídica, objetivando, como guarda da lei e fiscal de sua execução (percebe-se, aqui, a função de *custos legis* do MPC), assegurar o cumprimento, pela Administração Pública, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (o Regimento Interno do TCE-SP acrescenta a observância dos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse

público). Vemos, assim, que o MPC atua como guardião da lei, assim como o faz o Ministério Público em geral.

São competências do MPC, de acordo com o Regimento Interno do TCE-SP:

Art. 69. Compete ao Ministério Público:

I - promover, neste específico âmbito de jurisdição, a defesa da ordem pública, requerendo, perante o Tribunal, a defesa da ordem jurídica, objetivando assegurar a concreta observância, pela Administração Pública, dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência;

II - ter vista de todos os processos em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria;

Art. 70. Ressalvadas as prescrições específicas, o parecer do Ministério Público será obrigatório em todos os feitos, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data do recebimento dos autos, podendo esse prazo prorrogar-se por igual período, mediante deferimento do Procurador-Geral do Ministério Público.

Além da manifestação do Ministério Público de Contas, com exceção dos feitos de natureza municipal, os demais devem conter, ainda, parecer da Procuradoria da Fazenda do Estado, de acordo com o artigo 60 do Regulamento.

Quando a apreciação da representação é feita pelo Tribunal Pleno (sempre que envolver questões de alta indagação e determinantes de sustação de ato) os autos devem ser instruídos na forma do art. 223 do Regulamento, que trata do procedimento de rito sumaríssimo.

Art. 223. Na apreciação da matéria será adotado o seguinte procedimento de rito sumaríssimo:

I - os documentos serão imediatamente protocolados e encaminhados ao Relator que, se assim entender, determinará a oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica, que se manifestará sobre a legalidade e regularidade dos atos da licitação;

II - aquela Assessoria pronunciar-se-á no prazo de 72 (setenta e duas) horas, encaminhando o processo para o Ministério Público e, se for o caso para a Procuradoria da Fazenda do Estado, cujos órgãos terão até 24 (vinte e quatro) horas, cada um, para vista, devendo o processo seguir, após, para a Secretaria-Diretoria Geral que terá o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para sua manifestação;

III - se houver pedido de vista, proceder-se-á nos termos do art. 189 deste Regimento Interno;

IV - deliberado sobre o feito, o Presidente fará expedir ofício dando conta da decisão tomada;

V - comprovada a revogação ou anulação da licitação, a decisão que declarar extinto o processo por perda do objeto deverá ser proferida singularmente, dando conhecimento ao Tribunal Pleno.

Exposta a forma como são apreciadas as representações no TCE-SP, passaremos a explicar a metodologia de acordo com a qual foi desenvolvido este estudo.

4. METODOLOGIA

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 83) método é “[...] o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”, enquanto Vergara (2005, p. 9) o define como “[...] a intervenção do pesquisador, sua atividade mental consciente para realizar o papel cognitivo da teoria”.

Este capítulo trata da metodologia utilizada, discorrendo, primeiramente, sobre o tipo de pesquisa realizada e descrevendo o universo e a amostra da pesquisa, bem como os meios utilizados para a coleta dos dados. Por fim, apresenta o tipo de análise realizada e as limitações do método empregado.

4.1. Tipo de Pesquisa

Vergara (2004) propõe dois critérios básicos de classificação do tipo de pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação.

Quanto aos fins, a autora defende que a pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista.

De acordo com Vergara (2004, p. 47): “a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. [...] Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação” e “a pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática [...]”.

Dessa forma, este estudo, no tocante aos fins, foi descritivo, com exposição da teoria acerca do Estado Democrático de Direito, do posicionamento do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, do controle em sentido amplo e em relação à Administração Pública e dos princípios da legalidade, publicidade e eficiência. Também foram relatadas as características do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, principalmente no tocante à instauração de denúncias e representações. Ademais, a pesquisa pode também ser

caracterizada como aplicada, já que se buscou a proposição de soluções para problemas concretos a partir de posicionamentos defendidos ao longo do trabalho.

Quanto aos meios de investigação, para Vergara a pesquisa pode ser de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso. De acordo com ela (2004, p. 47-49):

Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.

Investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas, registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, videoteipe, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros.

Em relação aos meios, este trabalho se encaixa nas definições da autora como uma pesquisa bibliográfica e documental.

4.2. Universo e Amostra

Neste estudo, temos como universo todas as decisões, sentenças e acórdãos relativos a representações interpostas no TCE-SP, em todos os períodos, e divulgadas no sítio eletrônico do órgão.

Foi selecionada uma população amostral, por tipicidade, constituída por todas as representações interpostas no TCE-SP em 2013 e 2014, julgadas até 28/01/15 e divulgadas no sítio eletrônico do órgão. A amostra por tipicidade é aquela “[...] constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população-alvo [...]” (VERGARA, 2004, p. 51).

A amostra contendo apenas as representações com decisão se deu em razão de a análise aqui proposta ser realizada com base nas sentenças e acórdãos, documentos estes existentes apenas nos processados já julgados pelo TCE-SP.

Quanto ao período (2013 e 2014), foi definido em razão de serem os mais atuais até a data limite da pesquisa e por ser a análise das representações neles interpostas factível de ser realizada neste estudo.

4.3. Coleta dos Dados

Na pesquisa documental, a coleta de dados foi assim realizada:

- Consulta, no sítio eletrônico do TCE-SP, das representações interpostas em 2013 e em 2014, utilizando-se dos filtros lá disponíveis;
- Identificação dos processos referentes a representações que já foram julgados;
- Pesquisa, no sítio eletrônico do TCE-SP, de cada processo, por seu número, para obtenção das decisões, sentenças e acórdãos;
- *Download* das decisões, sentenças e acórdãos, para posterior análise;
- Tabulação dos dados obtidos a partir das decisões, sentenças e acórdãos.

4.4. Tratamento dos Dados

Os dados provenientes das decisões, sentenças e acórdãos do TCE-SP foram analisados qualitativamente, com base nos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, bem como da dimensão formal da *accountability*.

Para verificação do atendimento do princípio da eficiência, analisamos cada sentença e acórdão e observamos qual foi a decisão tomada, se o processo era eletrônico ou físico e se o período entre a autuação do processo e sua decisão foi superior a 120 dias (tempo este que consideramos razoável, do ponto de vista da eficiência, para a publicação de uma decisão, pois é este o prazo para se impetrar uma medida processual célere, qual seja, o mandado de segurança, depois do qual cabe apenas uma ação ordinária).

No tocante à publicidade, analisamos em cada sentença se há informações sobre o representante, além de seu nome (apenas no caso de pessoa física), inclusive no tocante à ocupação de cargos eletivos, e se o tempo entre a data da sentença ou acórdão e suas respectivas publicações na Imprensa Oficial ultrapassou dois dias úteis (tempo considerado razoável no presente estudo para a publicidade dos atos, posto que entre a data da publicação da ordem do dia e a data da sessão de julgamento do Tribunal Pleno e das Câmaras deve haver, pelo menos, quarenta e oito horas, consoante o §1º do art. 81 do Regimento Interno do TCE-SP).

Quanto ao princípio da legalidade, investigamos, nas decisões, se houve apresentação de base legal, por parte do representante, para a instauração da ação e, por parte do TCE-SP, se foram respeitados os requisitos essenciais da sentença. Neste último aspecto, por não ter o Tribunal de Contas um regramento próprio para elaboração de sua sentença, utilizamos como base os requisitos dispostos no artigo 458 do Código de Processo Civil, quais sejam relatório, fundamento e dispositivo.

Cada aspecto das decisões investigado foi aqui considerado como um indicador, cujas definições encontram-se no Quadro 2. Alguns indicadores foram agrupados em componentes que, por apresentarem as mesmas características, constituem os princípios constitucionais. Nossa unidade de análise será o indicador, que se agrupará a outros formando os componentes, que por sua vez se unirão nos princípios constitucionais.

Os indicadores aqui utilizados foram escolhidos por serem os mais adequados à análise objetiva das decisões e, por consequência, do desempenho do TCE-SP. Espelhamos no modelo que Rocha (2013) empregou na avaliação da *accountability* nos pareceres prévios elaborados pelo TCE-SC, por ser este possível de se moldar à análise dos princípios constitucionais propostos.

Quadro 2 - Modelo de análise dos princípios constitucionais nas decisões de representações do TCE-SP

Princípios Constitucionais	Componentes (temas)	Indicadores (conceitos-chave)	Definição dos indicadores (unidades de significação)
Eficiência	EP: Processual	E1: Processo eletrônico	Processo em forma eletrônica
		E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	Prazo entre a data da autuação do processo e a data da decisão inferior a 120 dias
Publicidade	PI: Informações constantes nas decisões	P1: Informação sobre o representante - viés político	Existência de informação sobre a ocupação de cargo político pelo representante
		P2: Informações sobre o representante	Existência de informações sobre o representante, além do nome
	PP: Prazos para publicação	P3: Prazo adequado para publicação da sentença	Prazo entre a data da sentença e a da publicação na Imprensa Oficial inferior a dois dias úteis
		P4: Prazo adequado para publicação do acórdão	Prazo entre a data do acórdão e a da publicação na Imprensa Oficial inferior a dois dias úteis
Legalidade	LA: Apresentação de base legal	L1: Embasamento legal - instauração da representação	Apresentação de base legal para a instauração da representação
		L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença	Apresentação, na sentença, de relatório, fundamento e dispositivo

Fonte: Elaborado pela autora.

Além disso, analisamos os processos no que tange aos aspectos formais da *accountability*, cujo modelo de avaliação foi adaptado do proposto por Rocha (2013), já explicitado anteriormente, conforme componentes e indicadores dispostos no Quadro 3. Da mesma forma que na análise dos princípios constitucionais, na verificação da dimensão formal da *accountability* os indicadores serão as unidades de análise, que se juntarão para formar os componentes que, enfim, comporão a dimensão formal da *accountability*.

Quadro 3 - Modelo de análise da dimensão formal da *accountability* nas decisões de representações do TCE-SP

Dimensões da <i>Accountability</i>	Componentes (temas)	Indicadores (conceitos-chave)	Definição dos indicadores (unidades de significação)
A: Dimensão formal da <i>Accountability</i>	P: Publicidade	A1: Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de “ser público”; de estar à disposição do público
		A2: Divulgação	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação
	J: Justificação	A3: Contraditório	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados obtidos dos processos com decisão objeto deste estudo estão dispostos no APÊNDICE A e no APÊNDICE B, e referem-se, respectivamente, aos exercícios de 2013 e 2014.

Para avaliar o atendimento ou não dos princípios constitucionais e da dimensão formal da *accountability*, levaremos em consideração, primeiramente, a existência ou não dos indicadores nas decisões dos processos, realizadas pelo TCE-SP. A presença de todos os indicadores integrantes de determinado componente em todas as decisões caracteriza a condição de atendimento pleno do componente. A ausência de um ou mais indicadores de um mesmo componente pode caracterizar a condição de atendimento parcial do componente (quando houver a presença dos indicadores na maioria das decisões) ou a condição de não atendimento (caso haja a presença dos indicadores na minoria das decisões). O método de avaliação dos indicadores é demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Metodologia para verificação do atendimento dos componentes dos princípios fundamentais e da dimensão formal da *accountability*, com base na avaliação dos indicadores.

Comportamento observado	Resultado
Presença dos indicadores de um componente em todas as decisões	As decisões contemplam plenamente o componente
Presença dos indicadores de um componente na maioria das decisões	As decisões contemplam parcialmente o componente
Presença dos indicadores de um componente na minoria das decisões	As decisões não contemplam o componente

Fonte: Elaborado pela autora.

Após verificar se cada componente da dimensão formal da *accountability* e de cada princípio constitucional está presente nas decisões das representações, partiremos então para a análise da realização (ou não) do potencial formal da *accountability* e do cumprimento dos princípios constitucionais, que é o objetivo principal deste trabalho. No Quadro 5 pode-se verificar o resultado obtido (realização do potencial de *accountability* ou cumprimento dos princípios constitucionais) dado o comportamento observado nos componentes.

Quadro 5 – Metodologia para verificação do atendimento da dimensão formal da *accountability* e dos princípios constitucionais nas decisões

Comportamento observado	Resultado
Todas as decisões contemplam os componentes da dimensão formal da <i>accountability</i>	As decisões realizam plenamente seu potencial de <i>accountability</i>
A maioria das decisões contempla os componentes da dimensão formal da <i>accountability</i>	As decisões realizam parcialmente seu potencial de <i>accountability</i>
A minoria das decisões contempla os componentes da dimensão formal da <i>accountability</i>	As decisões não realizam seu potencial de <i>accountability</i>
Todas as decisões contemplam os componentes do princípio da eficiência	As decisões cumprem plenamente o princípio da eficiência
A maioria das decisões contempla os componentes do princípio da eficiência	As decisões cumprem parcialmente o princípio da eficiência
A minoria das decisões contempla os componentes do princípio da eficiência	As decisões não cumprem o princípio da eficiência
Todas as decisões contemplam os componentes do princípio da publicidade	As decisões cumprem plenamente o princípio da publicidade
A maioria das decisões contempla os componentes do princípio da publicidade	As decisões cumprem parcialmente o princípio da publicidade
A minoria das decisões contempla os componentes do princípio da publicidade	As decisões não cumprem o princípio da publicidade
Todas as decisões contemplam os componentes do princípio legalidade	As decisões cumprem plenamente o princípio da legalidade
A maioria das decisões contempla os componentes do princípio legalidade	As decisões cumprem parcialmente o princípio da legalidade
A minoria das decisões contempla os componentes do princípio da legalidade	As decisões não cumprem o princípio da legalidade

Fonte – Elaborado pela autora

Não utilizamos pesos na análise dos indicadores, por considerarmos que tal metodologia não seria a mais adequada do ponto de vista da subjetividade da ponderação.

4.5. Limitações do Método

- É possível que as representações julgadas até 28/01/15 não tenham sido as mais representativas do universo estudado;
- A análise é relativa apenas aos exercícios de 2013 e 2014, podendo não ser representativa do universo estudado, que compreende todos os períodos;
- As conclusões podem ser de difícil generalização.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo diz respeito à análise dos dados coletados a partir das decisões, sentenças e acórdãos, conforme acima especificado.

A ideia deste trabalho, a princípio, era analisar as denúncias interpostas no TCE-SP por cidadãos, a respeito de irregularidades cometidas por administradores públicos. Entretanto, em busca no sítio eletrônico do órgão, não encontramos a disponibilização das informações acerca das denúncias pois, quando fizemos a busca avançada de processos filtrando-os pela matéria e selecionando “denúncia”, bem como colocando os exercícios de 2013 e 2014, o resultado era “nenhum registro encontrado”, conforme Figura 4. A mesma resposta obtivemos quando da pesquisa pela matéria “Irregularidade”.

Figura 4 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP proveniente das pesquisas pelos tipos de matéria “Denúncia” e “Irregularidades”.



Fonte: Sítio eletrônico do TCE-SP, disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/content/pesquisa-de-processos>>.

No caso da pesquisa por irregularidades, ao colocarmos no campo destinado ao objeto a palavra “irregularidades” e, no referente ao exercício, “2013”, são encontrados dois processos (números TC-1006/001/13 e TC-39068/026/13), conforme Figura 5. Isso indica erros na filtragem dos processos pela matéria no sítio do TCE-SP, uma vez que a pesquisa, consoante Figura 4, não apresentou a existência dos dois processos citados.

Figura 5 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente das pesquisas pelo exercício “2013” e objeto “irregularidades”.

PÁGINA INICIAL | FALE CONOSCO

90 ANOS
TCE-SP
1924 - 2014

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

[Início](#) » Pesquisa de Processos

Pesquisa de Processos

O resultado aqui apresentado possui caráter meramente informativo, não se prestando para contagem de quaisquer prazos processuais.

Processo nº:	Matéria:	Exercício:
1006/001/13	IRREGULARIDADES	2013

Página 1 de 1 - Total de 2 processo encontrado.

Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP

Mencionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGDA - [Outros \(exibir\)](#)

Objeto: IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, COMO MEDICAMENTOS ESEGURO, EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE PROCESSO LICITATORIO, CONSTATADAS DURANTE A FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS DE 2012 PM DE MAGDA

Data de Autuação: 24/09/2013

ANDAMENTO

Remetente: UR-1 UNIDADE REGIONAL DE ARACATUBA	Data de remessa: 06/02/2015
Destino: ASSESSORIA TÉCNICA JURÍDICA - 1	Motivo: ENCAMINHAR

DOCUMENTOS

Processo nº:	Matéria:	Exercício:
39068/026/13	IRREGULARIDADES	2013

Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP

Mencionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA

Objeto: IRREGULARIDADES CONSTATADAS NA FISCALIZAÇÃO "IN LOCO", RELATIVA AO CONTROLE DE PRECATÓRIOS A RECEBER DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA

Data de Autuação: 29/10/2013

ANDAMENTO

Remetente: CARTÓRIO DR. DIMAS EDUARDO RAMALHO	Data de remessa: 30/01/2015
Destino: ASSESSORIA TÉCNICA JURÍDICA - 1	Motivo: ACOMPANHA

Fonte: Sítio eletrônico do TCE-SP, disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/content/pesquisa-de-processos>>.

Em relação às denúncias, o mesmo não ocorreu. Entretanto, ao pesquisarmos um processo específico (TC-1120/007/13), já sabido anteriormente que se trata de uma denúncia, por pesquisa prévia na internet, encontramos a situação apresentada na Figura 6, em que é possível observar que a matéria tratada é a denúncia e o exercício é 2013. Isto permite a confirmação de que foram encaminhadas denúncias nesse período, mas que, através dos filtros de pesquisa do sítio eletrônico do TCE-SP, não é possível visualizá-las.

Figura 6 – Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente da pesquisa pelo processo TC-1120/007/13.

90 ANOS
TCE-SP
1924 - 2014

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

[Início](#)

Resultado da pesquisa de processo

O resultado aqui apresentado possui caráter meramente informativo, não se prestando para contagem de quaisquer prazos processuais.

Processo nº:	Matéria:	Exercício:
1120/007/13	DENÚNCIA	2013

Página 1 de 1 - Total de 1 processo encontrado.

Origem: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Mencionado: DULCE RITA CHAVES DE ANDRADE DABKIEWICZ - [Outros \(exibir\)](#)

Objeto: DENÚNCIA SOBRE IRREGULARIDADES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DE PONTE LOCALIZADA NA AVENIDA GUADALUPE A QUAL INTERLIGA OS BAIROS JARDIM SATELITE E JARDIM AMÉRICA INEXISTINDO SITUAÇÃO EMERGENCIAL

Data de Autuação: 18/09/2013

Referenciado a: [1265/007/13](#)

Fonte - Sítio eletrônico do TCE-SP, disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/acompanhamento-processual/resultado-da-pesquisa-de-processo?TC=1120%2F007%2F13>>.

Diante da inviabilidade de obter a relação das denúncias apresentadas em 2013 e 2014 e suas respectivas sentenças, consoante demonstrado, passamos a analisar apenas as representações. Frisamos, aqui, que dada a intenção deste estudo de analisar os canais de comunicação entre a sociedade e o TCE-SP, nos utilizamos apenas de informações públicas, divulgadas no sítio institucional do órgão na internet a todos quantos por elas se interessem.

De acordo com as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2013 foram interpostas 485 representações a esta Corte, tendo sido julgadas, até 28/01/15 (data limite desta pesquisa), 73 delas, nisto consideradas as ações interpostas na sede da instituição e em suas unidades regionais. Entretanto, dez processos foram desconsiderados de nossa análise: um deles por se tratar, na verdade, da apreciação de um agravo (que é decisão interlocutória, não terminativa); dois por serem relativos a exame prévio de edital e não à matéria representação propriamente dita; dois por não terem suas sentenças disponíveis no sítio eletrônico do TCE-SP e cinco processos por se tratarem de expedientes encaminhados pelo Ministério Público, cuja apreciação não segue o padrão de julgamento das representações aqui estudado e, portanto, sua verificação fica prejudicada. Este trabalho analisou 63 processos relativos ao exercício de 2013.

Em 2014, o número de representações apresentadas ao TCE-SP caiu para 333, das quais apenas 12 foram julgadas até a data limite deste estudo. Destas, duas eram, na verdade, exames prévios de edital e duas eram agravos contra decisões anteriores e, por isso, as desconsideramos de nossa análise. Assim, temos como objeto deste estudo, em relação a 2014, oito representações. O quantitativo de representações é explicitado na Tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo de representações

Quantitativo de Representações	2013	2014
Interpostas no período	485	333
Apreciadas no período	73	12
Objeto deste estudo	63	8

Fonte: Elaborada pela autora.

Merece destaque, todavia, que o número de representações interpostas em 2013 e 2014 é referente a pesquisas realizadas até 28/01/15, uma vez que, em pesquisas posteriores a esta data, observamos que o número de processos encontrados na busca pela matéria “Representações” e pelo exercício era superior ao anteriormente verificado e apresentado na Tabela 1. Isso ocorre porque com o passar do tempo são incluídos na pesquisa os processos

atuados em exercícios posteriores mas referentes ao exercício em pauta. Por exemplo, em pesquisa avançada realizada em 24/04/15 no sítio eletrônico do TCE-SP, buscando por representações do exercício de 2014, foram arrolados 372 processos, quantitativo este superior aos 333 processos anteriormente encontrados, já que foram incluídos na listagem processos atuados em 2015 e que não entraram em nossa amostragem limitada ao que fora disponibilizado na internet até 28/01/15.

Após a tabulação dos dados, despertou-nos a atenção que, do total de representações analisadas, apenas três não versam sobre irregularidades em certames licitatórios (processos TC-3413/989/14, cujo objeto consiste em uso indevido de um parque municipal e de verbas públicas, TC-32116/026/13, que trata de alegação de percepção indevida de gratificação sobre vencimentos e TC-36231/026/13, que diz respeito a irregularidades na gestão de ambulatório médico de especialidades). As demais foram recebidas como representação em decorrência da aplicação do art. 113, §1º, da Lei nº 8666/1993.

Passemos ao exame dos dados extraídos das decisões do órgão, iniciando pelos indicadores relativos aos princípios constitucionais da eficiência, publicidade e legalidade, nesta ordem.

Faz-se necessário destacar que, para se indicar a presença dos indicadores das decisões, procedemos ao cálculo do percentual de indicadores observados em relação ao total de decisões válidas para tais indicadores, os quais nos casos a seguir especificados não correspondem ao total de decisões analisadas (63 em 2013 e oito em 2014).

Em relação aos indicadores “P1: Informação sobre o representante – viés político” e “P2: Informações sobre o representante”, consideramos como decisões válidas apenas aquelas em que o representante é pessoa física (ou seja, 13 em 2013 e duas em 2014), pois julgamos adequada a análise da presença desses indicadores apenas em processos interpostos por pessoa física.

Para o indicador “P3: Prazo adequado para publicação da sentença” consideramos apenas as decisões que não apresentam acórdão (em número de 29 em 2013 e seis em 2014), já que naquelas que o possuem não há a divulgação, no sítio eletrônico do TCE-SP, da data de publicação da sentença na Imprensa Oficial, mas tão somente do acórdão, sendo portanto

dificultada a análise do prazo para publicação das sentenças que possuem acórdão, pois a data não é disponibilizada.

Por conseguinte, no tocante ao indicador “P4: Prazo adequado para publicação do acórdão”, obviamente só foram consideradas na análise os processos que possuem acórdão (os quais totalizaram 35 processos em 2013 e dois em 2014).

Por fim, na análise do indicador “L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença” só consideramos aqueles processos em que a decisão é pela procedência, procedência parcial ou improcedência da representação, desconsiderando, portanto, os que foram extintos ou arquivados sem julgamento (foram analisadas, portanto, 53 decisões em 2013 e cinco em 2014). Temos, assim, a Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Incidência dos indicadores dos princípios constitucionais nas decisões

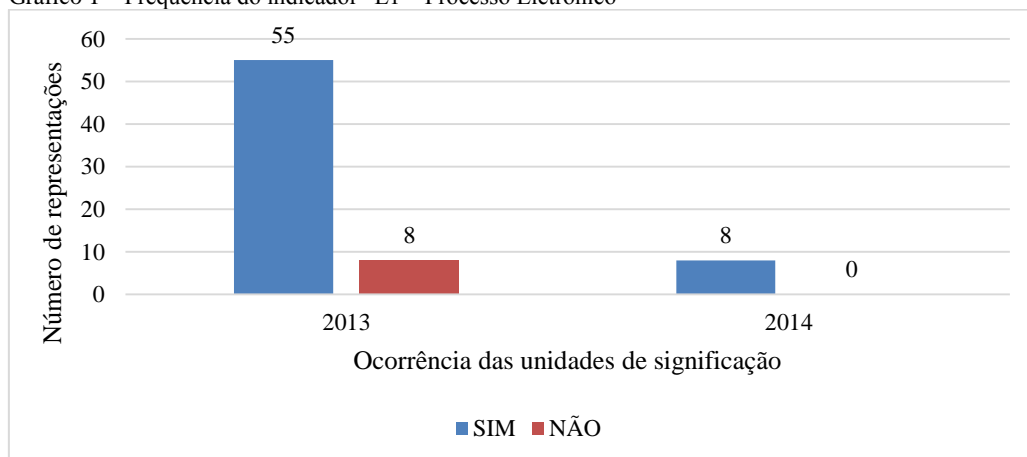
Indicadores (conceitos-chave)	2013			2014		
	Número de processos que apresentam o indicador	Número de processos válidos para o indicador	%	Número de processos que apresentam o indicador	Número de processos válidos para o indicador	%
E1: Processo eletrônico	55	63	87,30%	8	8	100,00%
E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	8	63	12,70%	4	8	50,00%
P1: Informação sobre o representante - viés político	2	13	15,38%	-	2	0,00%
P2: Informações sobre o representante	5	13	38,46%	-	2	0,00%
P3: Prazo adequado para publicação da sentença	24	29	82,76%	5	6	83,33%
P4: Prazo adequado para publicação do acórdão	7	35	20,00%	-	2	0,00%
L1: Embasamento legal - instauração da representação	28	63	44,44%	3	8	37,50%
L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença –	53	53	100%	5	5	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto aos indicadores de eficiência, em 2013 apenas 12,70% dos processos apresentaram tempo de julgamento igual ou inferior a 120 dias e o tempo médio entre a autuação e a decisão foi de 320,49 dias por representação apreciada. Em 2014, metade dos processos apresentou tempo para julgamento igual ou inferior a 120 dias, sendo a média de tempo de julgamento das representações de 2014 de 143,75 dias por representação apreciada, ou seja, houve uma queda, em relação a 2013, de 55,15% no tempo que o TCE-SP leva para

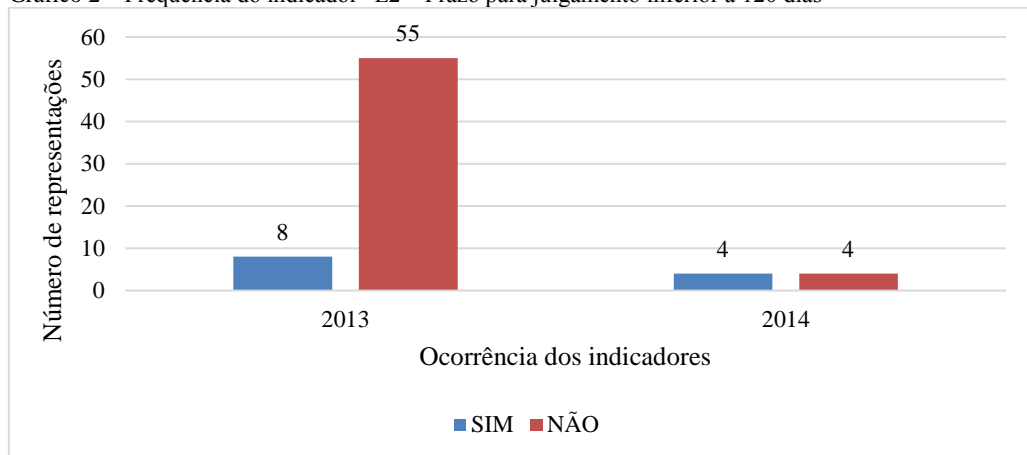
decidir sobre uma representação. Esta maior agilidade nas apreciações pode ser explicada, em grande parte, por terem todas as representações de 2014 objeto deste estudo tramitado por meio eletrônico, o que gera maior eficiência nos processos. O número de processos que apresentaram prazo para julgamento inferior a 120 dias e os que tramitaram por meio eletrônico podem ser visualizados nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Frequência do indicador “E1 – Processo Eletrônico”



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 2 – Frequência do indicador “E2 – Prazo para julgamento inferior a 120 dias”

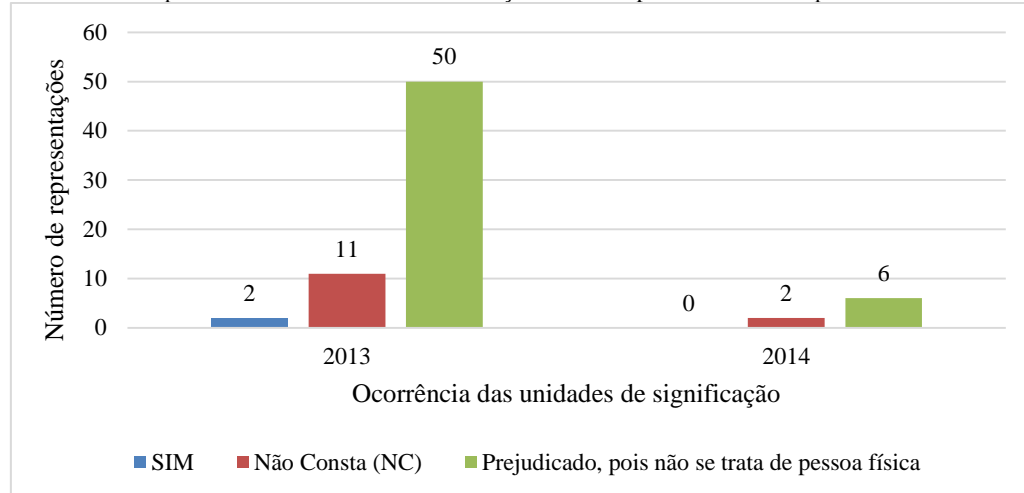


Fonte: Elaborado pela autora

Os indicadores relativos ao princípio da publicidade serão analisados nos gráficos 4, 5, 6 e 7. Quanto às ações interpostas por pessoas físicas em 2013, apenas duas apresentam informação de que o representante é agente político e, em 2014, tal informação não consta em nenhuma das decisões. No Gráfico 3 são apresentados os resultados do indicador “P1 – Informação sobre o representante – viés político” e nele constam os resultados de todos os processos analisados. Como apenas nas representações interpostas por pessoas físicas há a possibilidade de o representante ser agente político, consideramos na análise apenas estes,

embora conste no gráfico, a título de esclarecimento, o número de processos interpostos por pessoa jurídica.

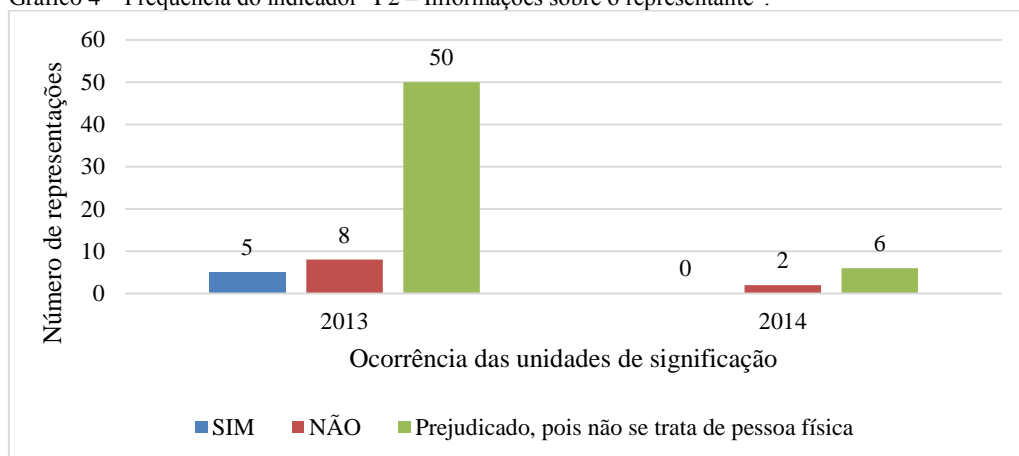
Gráfico 3 – Frequência do indicador “P1 – Informação sobre o representante – viés político”.



Fonte: Elaborado pela autora

Como se não bastasse o fato de poucas decisões contemplarem informações acerca da ocupação de cargos políticos pelos representantes e apresentaram alguma característica da pessoa do impetrante, conforme se pode observar no Gráfico 4. Em 2013 pudemos notar isso em apenas cinco delas (lembrando que duas destas referem-se à informação de que o representante é agente político) e, em 2014, em nenhuma. Tal ocorrência pode ser considerada contrária ao princípio da publicidade, uma vez que na maioria dos casos somente o nome completo foi citado, sem ao menos constar nos autos a qualificação e os números de documentos do representante pessoa física.

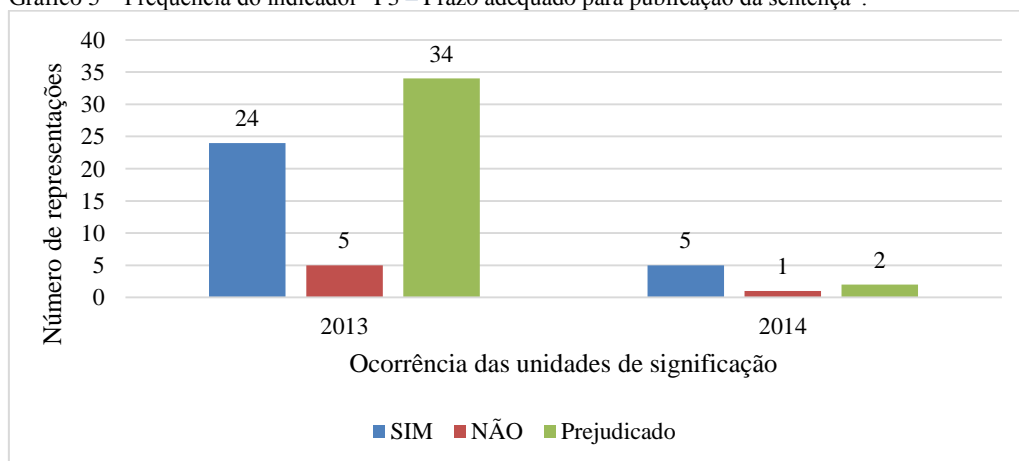
Gráfico 4 – Frequência do indicador “P2 – Informações sobre o representante”.



Fonte: Elaborado pela autora

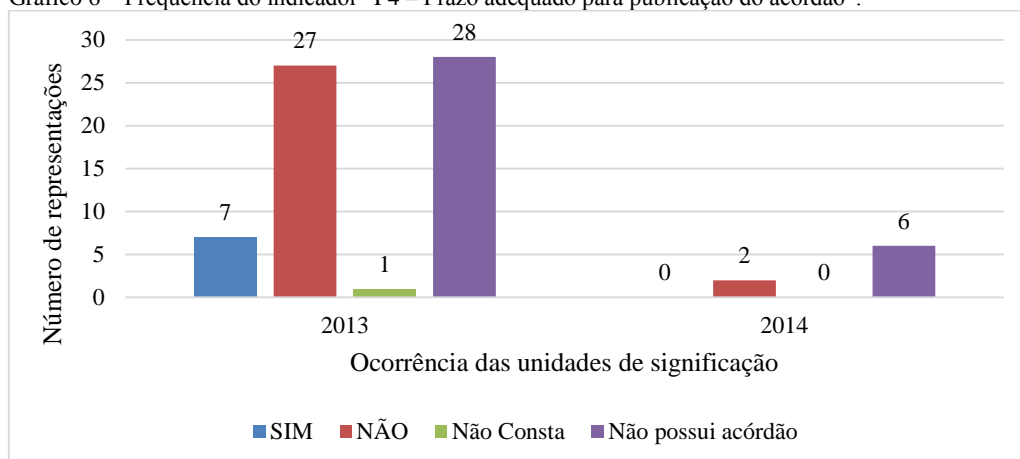
Pode-se observar que, das sentenças, a maioria foi publicada na Imprensa Oficial no prazo de, no máximo, dois dias úteis. No Gráfico 5, são apresentados os quantitativos de decisões publicadas ou não neste interregno de tempo e, também, o número de processos em que não consta a data da decisão, expressos no gráfico como “prejudicado”. Trata-se dos processos em que há acórdão, pois o TCE-SP só disponibiliza em seu sítio eletrônico, nestas situações, a data de publicação do acórdão (e não da sentença). Tais casos são objeto do Gráfico 6, no qual podemos notar que em ambos os exercícios analisados a maioria dos acórdãos não teve sua publicação efetuada em até dois dias úteis após sua expedição.

Gráfico 5 – Frequência do indicador “P3 – Prazo adequado para publicação da sentença”.



Fonte: Elaborado pela autora

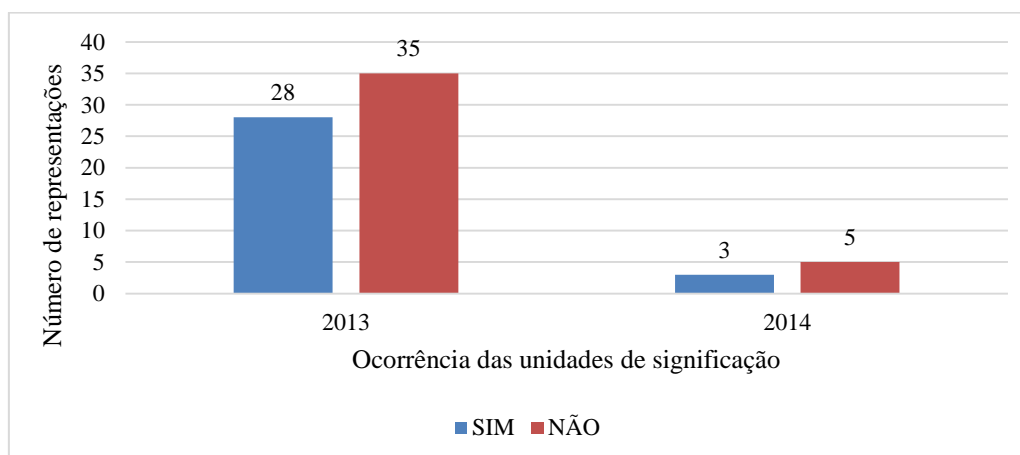
Gráfico 6 – Frequência do indicador “P4 – Prazo adequado para publicação do acórdão”.



Fonte: Elaborado pela autora

No tocante ao princípio da legalidade, a maioria das decisões analisadas não apresentava, em seu texto, a base legal utilizada, por parte do representante, para a instauração da representação, sendo apenas informadas as irregularidades ou os fatos por ele alegados, conforme quantitativo apresentado no Gráfico 7.

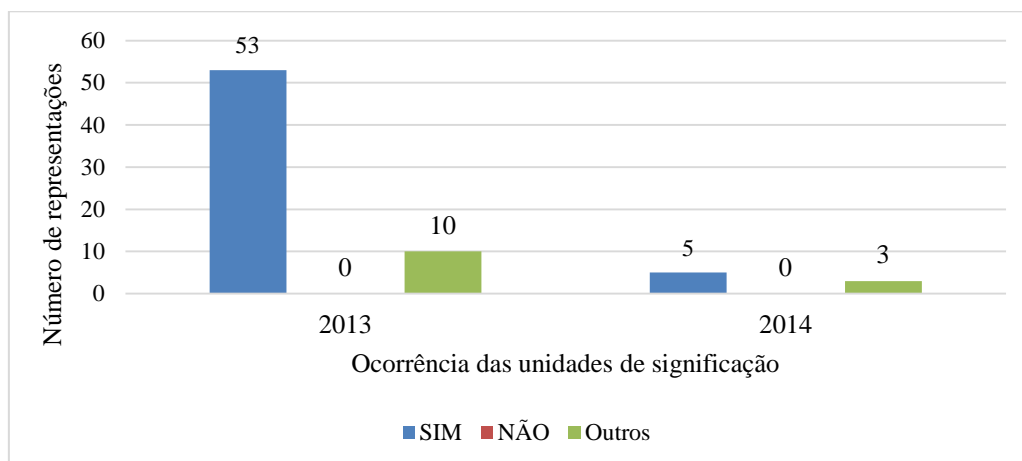
Gráfico 7 – Frequência do indicador “L1 – Embasamento legal – instauração da representação”.



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto aos requisitos essenciais da sentença, temos que estavam presentes em todas as sentenças analisadas. Tal situação é demonstrada no Gráfico 8, sendo que “outros” corresponde aos processos extintos ou arquivados sem apreciação do mérito.

Gráfico 8 – Frequência do indicador “L2 – Observância dos requisitos essenciais da sentença”.



Fonte: Elaborado pela autora

Foi explanada a frequência dos indicadores nas decisões relativas a representações do TCE-SP em 2013 e 2014 detalhadamente e faz-se necessário, a partir dessas informações, que seja verificado se, de fato, os princípios constitucionais foram cumpridos. Para isso, de acordo com a metodologia proposta, partiremos para a análise do cumprimento dos componentes de cada princípio, cujos resultados são ilustrados no Quadro 6.

Para se chegar à conclusão se um componente foi ou não cumprido, primeiramente foram analisadas as respectivas frequências dos indicadores nas decisões do TCE-SP em 2013 e em 2014 (conforme Gráficos 1 a 9). Se o resultado for igual a 100%, ou seja, se todas as decisões apresentaram o indicador, então este indicador foi plenamente cumprido. Se for igual ou superior a 50% e inferior a 100%, o indicador foi parcialmente cumprido e, se porventura o indicador apresentar frequência menor que 50%, é considerado não cumprido. A frequência dos indicadores nas decisões, bem como a análise do cumprimento dos componentes são explicitadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Análise do cumprimento dos componentes dos princípios constitucionais nas decisões

Componentes (temas)	Indicadores (conceitos-chave)	% de Presença dos indicadores nas decisões		Análise do cumprimento dos componentes	
		2013	2014	2013	2014
EP: Processual	E1: Processo eletrônico	87,30%	100,00%	EP: Parcialmente cumprido	EP: Cumprido
	E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	12,70%	50,00%		
PI: Informações constantes nas decisões	P1: Informação sobre o representante - viés político	15,38%	0,00%	PI: Não cumprido	PI: Não cumprido
	P2: Informações sobre o representante	38,46%	0,00%		
PP: Prazos para publicação	P3: Prazo de publicação da sentença inferior a dois dias úteis	82,76%	83,33%	PP: Parcialmente cumprido	PP: Parcialmente cumprido
	P4: Prazo de publicação do acórdão inferior a dois dias úteis	20,00%	0,00%		
LA: Apresentação de base legal	L1: Apresentação de base legal para a instauração da representação	44,44%	37,50%	LA: Parcialmente cumprido	LA: Parcialmente cumprido
	L2: Apresentação de base legal na decisão	100,00%	100,00%		

Fonte: Elaborado pela autora

Como se pode observar no quadro acima, uma vez que cada componente pode englobar mais de um indicador, foram avaliados os indicadores de cada componente em conjunto, consoante as regras do Quadro 7. Por exemplo, o componente “EP: Processual”, atrelado ao princípio da eficiência, possui dois indicadores a ele ligados: “E1: Processo eletrônico” e “E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias”. No exercício de 2013, eles apresentaram frequências de 87,30% e 12,70%, respectivamente. Individualmente, o primeiro pode ser considerado parcialmente cumprido e, o segundo, não cumprido. Entretanto, na análise conjunta dos indicadores que compõem um componente, consideraremos as regras dispostas no Quadro 7, de acordo com as quais um componente só é plenamente cumprido se todos os seus indicadores o forem (ou seja, se houver a presença do indicador em 100% das decisões válidas). Da mesma forma, um componente só poderá ser considerado não cumprido se, ao mesmo tempo, todos os seus indicadores forem assim classificados (ou seja, nos casos em que a presença do indicador se der em menos de 50% das decisões válidas). Nas demais situações, o componente é considerado parcialmente cumprido. No exemplo, seguindo as normas do Quadro, temos que o componente “EP: Processual” deve ser considerado parcialmente cumprido. O mesmo raciocínio aqui exemplificado, aplicado à avaliação dos indicadores em relação aos componentes, é válido na verificação dos componentes em relação ao cumprimento dos princípios constitucionais e à dimensão formal da *accountability*.

Quadro 7 – Regra para análise do cumprimento dos componentes e princípios constitucionais

Cumprimento do Indicador ou Componente 1	Cumprimento do Indicador ou Componente 2	Resultado do cumprimento do Componente ou Princípio
Plenamente cumprido	Plenamente cumprido	Plenamente cumprido
Plenamente cumprido	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido
Plenamente cumprido	Não cumprido	Parcialmente cumprido
Parcialmente cumprido	Não cumprido	Parcialmente cumprido
Não cumprido	Não cumprido	Não cumprido

Fonte: Elaborado pela autora

O terceiro passo da análise consiste, finalmente, na avaliação do cumprimento dos princípios constitucionais nas decisões do TCE-SP, utilizando-se a mesma lógica empregada quando da análise dos componentes, consoante resultados apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Análise do cumprimento dos princípios constitucionais nas decisões

Princípios Constitucionais	Componentes (temas)	Análise do cumprimento dos componentes		Análise do cumprimento dos princípios constitucionais	
		2013	2014	2013	2014
E: Eficiência	EP: Processual	EP: Parcialmente cumprido	EP: Parcialmente cumprido	E: Parcialmente cumprido	E: Parcialmente cumprido
P: Publicidade	PI: Informações constantes nas decisões	PI: Não cumprido	PI: Não cumprido	P: Parcialmente cumprido	P: Parcialmente cumprido
	PP: Prazos para publicação	PP: Parcialmente cumprido	PP: Parcialmente cumprido		
L: Legalidade	LA: Apresentação de base legal	LA: Parcialmente cumprido	LA: Parcialmente cumprido	L: Parcialmente cumprido	L: Parcialmente cumprido

Fonte: Elaborado pela autora

Temos, assim, que os princípios constitucionais da eficiência, publicidade e legalidade foram parcialmente cumpridos nas decisões do TCE-SP referentes a representações interpostas em 2013 e 2014 com decisão até 28/01/15.

Uma vez feita a análise do cumprimento dos princípios constitucionais, passemos para a avaliação da dimensão formal da *accountability*, seguindo os mesmos critérios explicados anteriormente. A incidência dos indicadores da dimensão formal da *accountability* está disposta na Tabela 3.

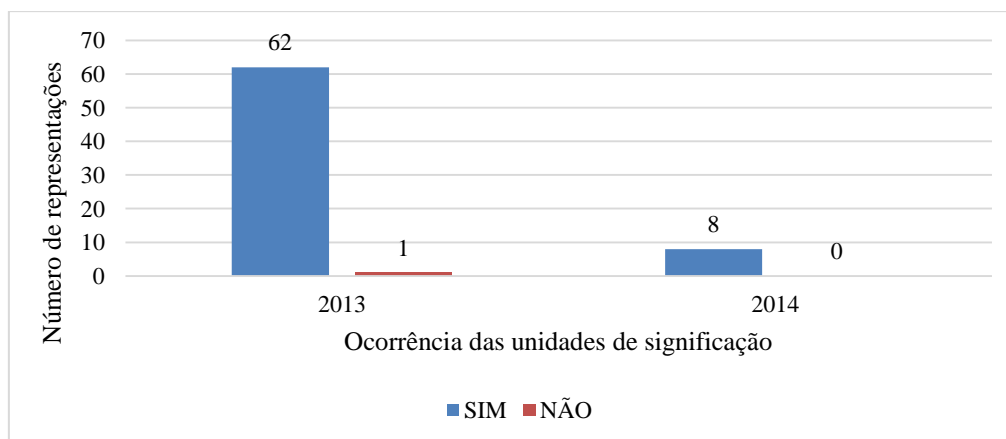
Tabela 3– Incidência dos indicadores da dimensão formal da *accountability* nas decisões

Indicadores (conceitos-chave)	Definição dos indicadores (unidades de significação)	2013			2014		
		Número de processos que apresentam o indicador	Total de processos válidos para o indicador	%	Número de processos que apresentam o indicador	Total de processos válidos para o indicador	%
A1: Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de “ser público”; de estar à disposição do público	62	63	98,41%	8	8	100,00%
A2: Divulgação	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação	62	63	98,41%	8	8	100,00%
A3: Contraditório	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado	40	63	63,49%	2	8	25,00%

Fonte: Elaborado pela autora

No tocante à disponibilidade, conforme se depreende do Gráfico 9, apenas uma decisão não tinha seu acórdão publicado no sítio eletrônico do TCE-SP pois, ao selecionar este acórdão para fazer o *download*, o arquivo baixado era, na verdade, a sentença expedida pela Câmara. As decisões, sentenças e acórdãos dos demais processos objeto deste estudo estavam disponíveis adequadamente.

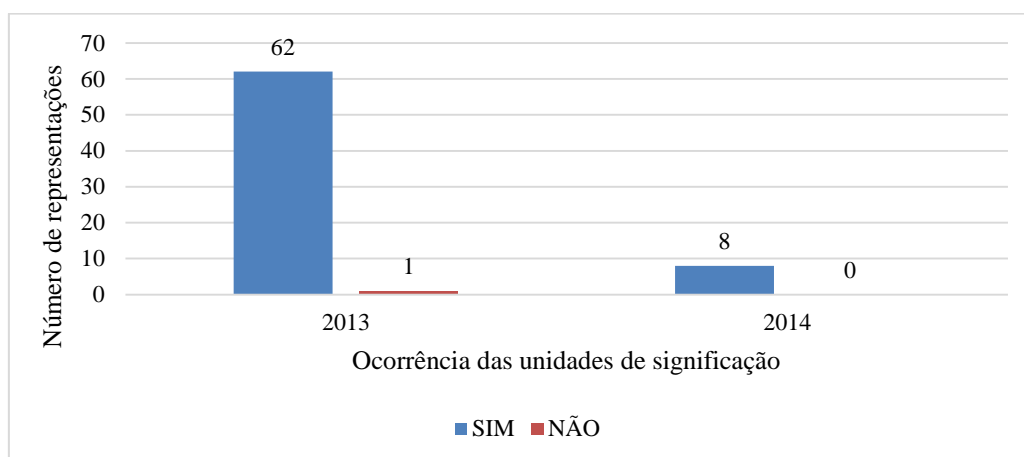
Gráfico 9 – Frequência do indicador “A1– Disponibilidade”



Fonte: Elaborado pela autora

Em relação à divulgação, com exceção do acórdão anteriormente citado, todas as decisões estavam disponíveis em meio eletrônico, no sítio eletrônico do TCE-SP, consoante Gráfico 10. Destacamos, entretanto, conforme já citado, que dois processos foram desconsiderados da análise e retirados do objeto deste estudo por não terem suas sentenças disponíveis no sítio eletrônico do TCE-SP, em flagrante descumprimento do indicador “divulgação” da dimensão formal da *accountability*.

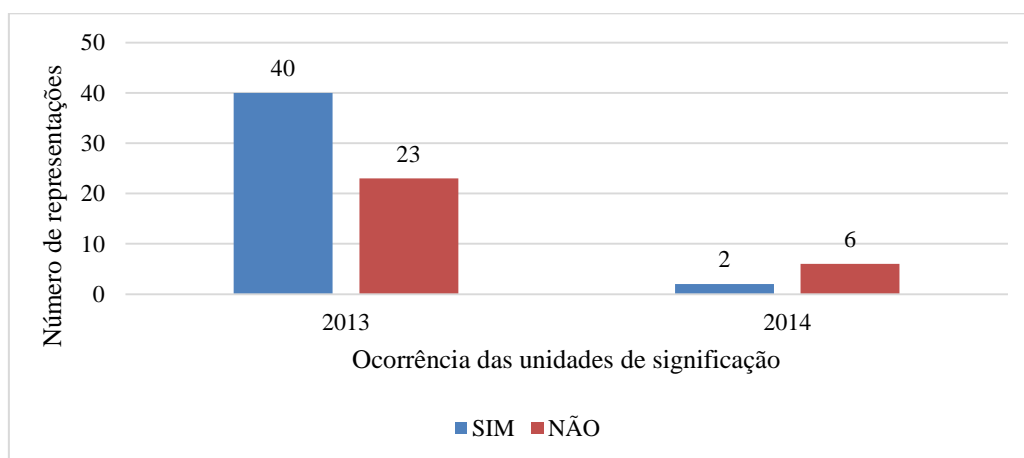
Gráfico 10 – Frequência do indicador “A2– Divulgação”



Fonte: Elaborado pela autora

Das decisões analisadas, na frequência apresentada no Gráfico 11, algumas não continham expressamente as explicações e justificativas apresentadas pelo representado sendo que em 2014 isso ocorreu na maioria das decisões.

Gráfico 11 – Frequência do indicador “A3 – Contraditório”



Fonte: Elaborado pela autora

Explicada a frequência dos indicadores nas decisões relativas a representações do TCE-SP em 2013 e 2014, tal qual foi realizado com aos princípios constitucionais, partiremos

para a análise do cumprimento dos componentes da dimensão formal da *accountability*, cujos resultados são ilustrados no Quadro 9.

Quadro 9 – Análise do cumprimento dos componentes da dimensão formal da *accountability*

Componentes (temas)	Indicadores (conceitos-chave)	% de Presença dos indicadores nas decisões		Análise do cumprimento dos componentes	
		2013	2014	2013	2014
P: Publicidade	A1: Disponibilidade	98,41%	100,00%	P: Parcialmente cumprido	P: Plenamente cumprido
	A2: Divulgação	98,41%	100,00%		
J: Justificação	A3: Contraditório	63,49%	25,00%	J: Parcialmente cumprido	J: Não cumprido

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 10 – Análise do cumprimento da dimensão formal da *accountability* nas decisões

Dimensões da Accountability	Componentes (temas)	Análise do cumprimento dos componentes		Análise do cumprimento da dimensão formal da accountability	
		2013	2014	2013	2014
A: Dimensão formal da accountability	P: Publicidade	P: Parcialmente cumprido	P: Plenamente cumprido	A: Parcialmente cumprida	A: Parcialmente cumprida
	J: Justificação	J: Parcialmente cumprido	J: Não cumprido		

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, com base sobretudo nos resultados constantes nos Quadros 8 e 10, pode-se verificar se as representações e denúncias interpostas no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2013 e 2014 e julgadas até 28/01/15 foram efetivas na melhoria da gestão pública, embora de maneira limitada, consoante proposto neste estudo, considerando a análise procedimental das decisões deste órgão de controle externo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos exercícios analisados, o número anual de representações interpostas no TCE-SP diminuiu 31,34%, o que pode indicar uma tendência de descrédito dos cidadãos em relação à Corte de Contas e de redução da conscientização dos cidadãos no tocante a seu direito de denunciar irregularidades perante o TCE-SP bem como de cumprir seu papel no controle social. A participação da sociedade nas atividades estatais, influenciando-as, evidencia as características do Estado Social e Democrático de Direito e as legítimas. Isso é, aliás, o que se espera nesse modelo estatal, em que a legitimidade é dada pelo povo e o Estado deve garantir o desenvolvimento social e os direitos dos cidadãos.

Observamos, nos resultados deste estudo, que os componentes de publicidade foram parcialmente cumpridos ou não o foram, ocasionando o cumprimento parcial do princípio constitucional da publicidade nas decisões em ambos os exercícios e levando-nos a crer que faltam informações nas decisões e agilidade em suas publicações.

Tais fatores estão ligados também ao cumprimento dos componentes da dimensão formal da *accountability*. Os componentes de disponibilidade e divulgação foram parcialmente cumpridos, indicando que a maioria das decisões objeto deste estudo está à disposição do público e é divulgada em mídia de amplo acesso. Há que se destacar, entretanto, que encontramos algumas decisões que não foram publicadas no sítio eletrônico do TCE-SP, as quais foram desconsideradas desta análise e não integram o objeto deste estudo. Outro fator que merece destaque no tocante à divulgação das decisões na internet é a impossibilidade de busca, no sítio eletrônico do TCE-SP, dos processos referentes a denúncias, as quais seriam, não fosse esse problema, o objeto de estudo deste trabalho.

Tais lapsos na divulgação das decisões e informações podem ser considerados uma dissonância com o princípio constitucional da publicidade, bem como com o pressuposto formal da *accountability*.

Ainda no que tange à publicidade, defendemos que deve haver a divulgação da possibilidade de representação junto ao TCE-SP, para que seja de conhecimento de mais cidadãos. Além disso, seria de grande valia para o controle social uma melhor exposição do TCE-SP e de suas atribuições, para que os cidadãos compreendam seu papel e dessa forma possam reivindicar seus direitos.

No geral, percebe-se que as representações têm sido utilizadas para a comunicação de irregularidades cometidas pela Administração Pública. Com base nos julgamentos das representações interpostas em 2013 e 2014, a situação não se apresenta tão favorável quanto na análise do crescimento do número de representações interpostas. Apenas 32,08% das representações de 2013 objeto deste trabalho foram consideradas procedentes, sendo as demais consideradas improcedentes, inclusive a totalidade dos processos referentes a 2014. Além disso, quase todas as irregularidades apresentadas eram relativas a licitações.

Obviamente que, mesmo com interesses particulares envolvidos da parte dos licitantes (em desclassificar outras empresas, em beneficiar-se dos editais ou mesmo em tentar se livrar de uma desclassificação), as representações buscam eliminar erros, equívocos e abusos nas licitações.

No tocante à eficiência, o resultado da pesquisa aponta que tal princípio constitucional foi apenas parcialmente cumprido em ambos os exercícios analisados. Deve-se, pois, promover a agilidade no julgamento dos processos, com utilização em larga escala de meios eletrônicos que possibilitem ao TCE-SP ser mais eficiente.

A intempestividade no julgamento das representações deixa a sensação de impunibilidade, uma vez que, como será demandado muito tempo para julgamento do processo, há quem pense ser possível desrespeitar os princípios da Administração Pública já que seus atos nunca serão percebidos e julgados (ou, na pior das hipóteses, o serão depois de muito tempo). Isso é o que se vê com frequência no Judiciário, principalmente no que tange aos escândalos de corrupção na área pública. Tal impressão pode levar os interessados em representar irregularidades a não o fazerem devido à vagarosidade para o julgamento final, a qual, de acordo com Busquets (2010) é justificável em determinadas situações.

Os Tribunais de Contas vêm, cada vez mais, se preocupando com o tempo. Os jurisdicionados, agentes políticos, administradores, administrados, enfim, todos os cidadãos cobram dos Tribunais de Contas celeridade. A delonga irrazoável da coleta de provas, da elaboração de laudos e da emissão de pareceres, a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa e a tomada de decisão justa demandam tempo, nem sempre compreendido pela sociedade, que atribui a delonga à ineficiência da instituição. (BUSQUETS, 2010, p. 239).

Lembramos que o princípio da celeridade processual foi positivado em 2004 no ordenamento jurídico pátrio, no art. 5º, LXXVIII, da CF, por meio da Emenda Constitucional 45, consoante a tendência sincretista processual.

Defendemos, ao longo deste trabalho, que os princípios da eficiência e legalidade devem, de uma só vez, ser cumpridos: se há norma a ser seguida, deve sempre o agente público segui-la, sob pena de responsabilização mas, se tal norma conduzir a Administração Pública à ineficiência, esta deve ser revista, a fim de que a eficiência estatal, mesmo que seguindo os trâmites legais necessários, seja alcançada. Este nos parece o caso aqui encontrado, em que o processo de contas, de natureza *sui generis* como aqui definido, deve ser revisto em alguns aspectos a fim de proporcionar maior eficiência ao processo no TCE-SP.

Para sanar ou, pelo menos, melhorar tal situação, concordamos com a proposta de Busquets (2010) de elaboração de um Código de Contas, a fim de que princípios, prazos e procedimentos referentes aos Tribunais de Contas sejam uniformizados e sedimentados em nível nacional. Consoante a autora, assim seria assegurado o conhecimento dos processos e respectivas consequências aos órgãos jurisdicionados das unidades da federação e seus defensores, o que contribuiria para tornar céleres os trâmites processuais e investigatórios e transparente o exercício da função jurisdicional das Cortes de Contas.

Os resultados deste estudo indicam que nas decisões das representações ambos os princípios foram apenas parcialmente cumpridos, tanto em 2013 quanto em 2014. No que tange ao princípio da legalidade, tal resultado é decorrente da baixa incidência de apresentação de base legal para a instauração da representação, mensurada pelo indicador L1. Isso nos indica que a maioria das representações foi interposta sem a devida base legal, o que não é, em princípio, uma ofensa ao princípio da legalidade por não existir norma que obrigue a apresentação de fundamentação legal para interposição de representação. De toda sorte, cabe ao particular apresentar os fatos e, mesmo que o autor da representação não apresente o enquadramento legal destes, tal qual ocorre nos processos jurisdicionais, em que o enquadramento não vincula o juiz, nos Tribunais de Contas cabe aos ministros/conselheiros dar o devido enquadramento legal, não ficando esta atribuição com o denunciante/representante, já que esta tarefa cabe em maior medida àqueles que conhecem o direito, não ao cidadão em geral, os quais caberia mormente a indicação dos fatos.

Todavia, isso pode nos advertir que, pela facilidade de representar irregularidades perante o TCE-SP, algumas pessoas podem querer interpor tais ações na esperança de com elas se beneficiarem sem, no entanto, apresentarem abusos e desvios em relação às normas

legais, sobrecarregando o TCE-SP, que terá que decidir sobre tais processos, e gerando mais ineficiência.

Há que se destacar que as representações aqui analisadas diferem das denúncias de irregularidades apresentadas por cidadãos acerca de atos gerais praticados por gestores públicos, de modo que a análise realizada é limitada no tocante ao controle social, já que os resultados nos mostram que as representações não suprem as deficiências do sistema de controle tradicional, por tratarem quase que totalmente de licitações e seus interessados serem, na maioria das vezes, pessoa jurídica licitante.

Apesar disso, temos que o mecanismo de *feedback* negativo realizado pelo Tribunal de Contas é efetivo, posto que busca a correção das irregularidades apontadas nas representações, a fim de alcançar, ao fim, o interesse público e o cumprimento dos princípios constitucionais aos quais a Administração Pública se encontra atrelada.

Como resultado desse mecanismo de *feedback* negativo, podemos citar, além da correção de desvios, a punição e responsabilização dos responsáveis pelas contas públicas. Em nossa análise observamos que em apenas quatro processos, dentre todos os que foram considerados procedentes (em número de 17), houve a aplicação de multas aos responsáveis, o que corresponde a 23,53% destes. Além disso, em apenas um processo houve a anulação do certame licitatório, sendo que nos demais foram exaradas recomendações e/ou aplicados os incisos XV e XXVII da Lei Complementar nº 709/1993 (que tratam, respectivamente, de comunicação das irregularidades ao Legislativo e de representação ao Poder competente do Estado ou Município sobre os desvios verificados). Isso nos leva a crer que a ação do TCE-SP nesse sentido agrava ainda mais a impressão de impunibilidade já citada anteriormente.

A nosso ver, o TCE-SP, como órgão independente e com autonomia relativa que é, conforme defendido neste estudo, deve buscar a punição dos administradores públicos quando do cometimento de irregularidades e desvios, posto que a ausência de punição pode ocasionar mais liberdade aos gestores com tendências a praticar atos abusivos e lesivos ao patrimônio público e gerar a perda de confiança na instituição (isso poderia ser feito, por exemplo, imputando-lhes responsabilidade objetiva e não subjetiva, como sugerido anteriormente).

Nesse sentido, além dos princípios constitucionais aqui estudados, deve ser cumprido também o aspecto formal da *accountability*, aqui definida como a obrigação de prestar contas

dos resultados obtidos, em razão das responsabilidades decorrentes de delegação de poder (NAKAGAWA, 2009). O que verificamos, neste trabalho, é que a dimensão formal da *accountability*, que diz respeito à maneira como o processo é conduzido, foi apenas parcialmente cumprida, ou seja, as decisões do TCE-SP objeto deste estudo não contemplam sua dimensão formal de forma plena.

Em resposta à questão anteriormente proposta, temos que a pesquisa efetuada demonstrou que o TCE-SP cumpriu parcialmente os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e publicidade e a dimensão formal da *accountability* nas decisões das representações interpostas em 2013 e 2014, com decisão até 28/01/15.

Dessa forma, faz-se importante destacar, primeiramente, que para que o TCE-SP cumpra seu papel de órgão de controle, sobretudo no que tange ao controle social, é preciso que a sociedade se conscientize a respeito da importância de participar da Administração Pública, interpondo denúncias e representações que, de fato, contribuam para a melhoria da gestão. Para isso, deve haver divulgação da existência de tais mecanismos à sociedade para que os conheça e deles se utilize, bem como disseminação das atribuições do órgão de controle. Isso pode se dar, por exemplo, com a criação de ações pedagógicas que mobilizem a sociedade para o controle social e aumentem a efetividade do controle externo, desenvolvendo a consciência crítica do cidadão, tais como projetos em escolas e universidades, fóruns de discussão, projetos junto a entidades de classe e desenvolvimento de materiais que incentivem a cidadania em linguagem simples e de fácil compreensão.

Com a conscientização dos cidadãos e a punição dos que agem em discrepância com as normas legais, certamente as atribuições do TCE-SP no tocante às representações serão desenvolvidas com mais celeridade e eficiência, visto que as representações tenderão a apresentar irregularidades e abusos de fato cometidos pela Administração Pública, contribuindo para que os indicadores de eficiência analisados neste estudo estejam presentes na maioria das decisões.

Por fim, deve haver a preocupação por parte da Corte de Contas paulista no cumprimento dos princípios constitucionais e da dimensão formal da *accountability*, de acordo com os indicadores aqui levantados (operando como um efetivo mecanismo de *feedback* negativo), a fim de que sejam devidamente observados, visando sempre ao

aperfeiçoamento da Administração Pública, pois há indicadores que dependem, exclusivamente, da atuação do TCE-SP, não levando em conta fatores externos.

Temos, dessa forma, que somente com a ampla divulgação do papel do TCE-SP e dos meios de comunicação de irregularidades disponíveis à sociedade (nisto incluído, certamente, o direito de representação), com a conscientização dos cidadãos em relação a seu papel no controle dos atos públicos e com a percepção, pela Corte de Contas paulista, da necessidade de ser mais eficiente e transparente e de dar a seus atos publicidade de forma inteligível é que o TCE-SP poderá, de fato, contribuir para o efetivo exercício do controle social.

Verifica-se, com base no aqui disposto, a necessidade de estudos futuros que analisem os três fatores apontados como necessários ao controle social por parte do TCE-SP, bem como se sugere a aplicação da metodologia aqui utilizada às demais matérias de competência das Cortes de Contas como, por exemplo, exames prévios de editais de licitações, pareceres prévios de contas municipais, bem como aos demais órgãos de controle brasileiros. A quantificação do custo do não cumprimento dos princípios constitucionais e da dimensão formal da *accountability* será objeto de meus trabalhos vindouros.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, R. **Exposição de Motivos: Brasil. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890.** Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/republica/colecao1.html>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

BENJAMIM, A. H. V. In: OLIVEIRA, Juarez de (Coord.). **Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor.** São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1891). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1946). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. Decreto nº 2.511. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 1911. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2511-20-dezembro-1911-579938-publicacaooriginal-102823-pl.html>> Acesso em: 15 ago 2013.

_____. Decreto nº 8.109. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 set. 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm> Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 200. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.683. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm> Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 914.498. **Diário da Justiça Eletrônico**. Nº 369. Brasília, DF, 25 mai. 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?seq_publicacao=1866&seq_documento=2359100&data_pesquisa=25/05/2009&versao=impressao&nu_seguimento=00001&tipo_documento=documento>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 1.062.975. **Diário da Justiça Eletrônico**. Nº 246. Brasília, DF, 29 out. 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?seq_publicacao=1242&seq_documento=2130606&data_pesquisa=29/10/2008&versao=impressao&nu_seguimento=00001&tipo_documento=documento>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ord. Em Mandado de Segurança 25.943. **Diário da Justiça Eletrônico**. Nº 41/2011, p. 20. Brasília, DF, 02 mar. 2011.

Disponível em: < https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20110301_041.pdf>
Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula nº 653. **Diário da Justiça**. Brasília, DF, 09 out. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=653.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 22 jan. 2015.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ –Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BUSQUETS, C. P. P. **A configuração jurídica do Tribunal de Contas: o processo e o tempo**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2010. Disponível em: < http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2011-02-08T12:14:07Z-10663/Publico/Cristina%20del%20Pilar%20Pinheiro%20Busquets.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 24 (2), fev./abr., 1990.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional**. 12 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria – rumo ao sistema participativo**. 5 ed. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DALLARI, D. A. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2002.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. A defesa do cidadão e da res pública. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. a. 49, n. 2, abr./jun. 1998. Brasília: ENAP. p. 125-130.

_____. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DORF, R. C.; BISHOP, R. H. **Sistemas de Controle Modernos**. 8 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

FILOMENO, J. G. B. Capítulo I – Disposições Gerais. In: GRINOVER, A. P. et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FIGUEIREDO, C. M. C. A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã. In: **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: 28-31 Out. 2003.

FREITAS, J.; MILESKI, H. S. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília-DF; Cuiabá-MT: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; Instituto Rui Barbosa; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

GOMES, M. T. S. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (Coord.). **A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade**. Coimbra: INA, 2003. p. 191-213.

GUALAZZI, E. L. B. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HAMILTON, MADISON, JAY. **O Federalista**. Trad. brasileira de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Accounting Theory**. 5 ed. NY: Irwin, 1991.

IBGC, **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

LIMA, P. A. F. **O processo no Tribunal de Contas da União – comparações com o processo civil – independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material**. 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos_academicos_TCU/documentos_temas>. Acesso em: 31 mar. 2015.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: UFPB, 2004. p.119-152.

LONGO, F. Introducción. Los Directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. In.: LONGO, F.; YSA, T. (eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 15-28.

MACIEL, F. G. O controle da corrupção no Brasil. In: **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. I Concurso de Monografias e Redações da Controladoria-Geral da União**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEDAUAR, O. Controle da Administração Público pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 27, n. 108, out./nov. 1990. p. 101-126.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Função Controlada do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, v. 25, n. 99, jul./set. 1991. p. 160-166.

MELLO, S. et al. Curso de Análise de Envoltória de Dados. In: **XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional**, 27 a 30 set. 2005, Gramado, RS. Anais. Rio de Janeiro: SOBRAPO, 2005. p. 2520-2547. Disponível em: < <http://www.din.uem.br/sbpo/>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENEGUIN, F. B.; SANTOS, P. F. O. **Há Incompatibilidade entre Legalidade e Eficiência?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago. 2013 (Texto para Discussão nº133). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 04 abr. 2015.

MENDIETA, M. V. **La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia**. Madrid: Inap, 1996, p. 91-100.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. a. 51, n. 2, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 2 ed. Trad. brasileira de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NAKAGAWA, M. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NAKAGAWA, M. et al. *Accountability: a razão de ser da contabilidade*. **REPeC –Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. 2007, p. 83-100. Disponível em: <<http://repec.org.br/index.php/repec/article/view/17/19>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

NISE, N. S. **Engenharia de Sistemas de Controle**. 3 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

NÓBREGA, M. O controle do gasto público pelos tribunais de contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abr./mai./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-26-ABRIL-2011-MARCOS-NOBREGA.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015

OLIVEIRA, A. Controle Social: perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001. p. 143-206.

OLIVEIRA, G. J. de. Participação administrativa. In: **Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. p. 401-427.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

_____. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: RT, 2001.

PARENTE, L. B. de M. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUZA JUNIOR, J. G. (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053230.PDF>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração Eletrônica**. São Paulo. v. 50, n. 1, jan./mar. 2010. p. 112-116.

_____. **Burocracia pública na construção do Brasil**. 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. 2010. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, M. A.; MARTINS, H. (Orgs). **Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010: 171-212. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf>. Acesso em: 16 set. 2015.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 43, nov./dez. 2009. p. 1343-1368. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

PINTO, L. P. F. **O papel da publicidade na prestação de contas do governo: a visão dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2187/000270163.pdf?sequence=1&locale=pt_BR>. Acesso em: 31 jan. 2013.

RIZZO JÚNIOR, O. **Controle social efetivo de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112009-094825/pt-br.php>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 47 (4), jul./ago. 2013. p. 901-925. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9638>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

ROSAS, R. Aspectos dos Tribunais de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. out./dez. 1969. p. 29-36.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 21 jan. 1993. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. Lei Complementar nº 1.110, de 14 de maio de 2010. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 15 mai. 2010. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=159546>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

SARQUIS, A. M. F.; CESTARI, R. C. **Direito Processual de Contas: Manual de Boas Práticas Processuais nos Tribunais de Contas**. 2013. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130830-artigo__direito_processual.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. **Direito Processual Moderno nos Tribunais de Contas: Poder Geral de Cautela e Astreintes**. 2014. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/201401105-artigo-sarquis-cestari_astreintes.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2015.

SILVA, A. A. C. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: **Prêmio Serzedello Corrêa 1999: Monografias vencedoras**. 1999. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058954.PDF>>. Acesso em: 26 ago. 2013. p. 19-140.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a Administração para a sociedade. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**. n. 798, 2002, p. 23-50.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo, Konrad Adenauer, 2000. Disponível em: <http://www.academia.edu/3810444/Bruno_Wilhelm_Speck_Inovacao_e_rotina_no_Tribunal_de_Contas_da_Uniao>. Acesso em: 26 ago. 2013.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOLEDO JÚNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: QUADROS, C. (Org). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações**. 1 ed. São Paulo: NDJ, 2001. p. 33-96.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aprovado pela Resolução nº 04/2010**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. [Site]. Organograma do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/organograma>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. [Site]. Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP proveniente das pesquisas pelos tipos de matéria “Denúncia” e “Irregularidades”. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/content/pesquisa-de-processos>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. [Site]. Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente das pesquisas pelo exercício “2013” e objeto “irregularidades”. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/content/pesquisa-de-processos>>.. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. [Site]. Cópia da tela do sítio eletrônico do TCE-SP, proveniente da pesquisa pelo processo TC-1120/007/13. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/acompanhamento-processual/resultado-da-pesquisa-de-processo?TC=1120%2F007%2F13>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

WIENER, N. **Cybernetics: or control and communication in the animal and the machine**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996

GLOSSÁRIO

Accountability pública: obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, incluídos os órgãos, as entidades e organizações de qualquer natureza, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.

Agravo (no TCE-SP): recurso sem efeito suspensivo em processo de natureza jurisdicional, de decisão preliminar ou despacho do Presidente ou do Conselheiro Relator, que deve ser interposto dentro de 5 (cinco) dias, contados da publicação no Diário Oficial ou ciência da parte da decisão ou por despacho objeto do recurso. Tem por fundamento ilegalidade ou imperfeita aplicação da lei; errônea ou imperfeita apreciação da prova dos autos; contradição com a jurisprudência do Tribunal de Contas; ou inoportunidade de providência determinada pela decisão preliminar ou despacho, quando a questão principal requerer por sua natureza, solução diversa.

Controle interno: processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Denúncia: prerrogativa constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de dar notícia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal. Para ser conhecida, a denúncia deve referir-se a matéria de competência do Tribunal, a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Efetividade: relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo.

Eficácia: grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.

Embargos de declaração (no TCE-SP): cabíveis nos julgamentos de competência de Conselheiro Julgador Singular, das Câmaras e do Tribunal Pleno quando a decisão contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se. Devem ser opostos dentro de 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão, no Diário Oficial, em petição dirigida ao Conselheiro Julgador Singular ou Relator, na qual será indicado o ponto obscuro, duvidoso, contraditório ou omissão.

Pedido de Reconsideração (no TCE-SP): recurso em relação à decisão de competência originária do Tribunal Pleno, que poderá ser formulado uma única vez, interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contado da publicação da decisão no Diário Oficial. Deve ser apresentado ao Conselheiro Relator do feito e, após devidamente instruído, apreciado pelo Plenário.

Pedido de Reexame (no TCE-SP): cabível em relação ao parecer prévio, emitido sobre as contas do Governador ou sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios. Possui efeito suspensivo e deve ser apresentado ao Conselheiro Relator do feito e, após instruído na forma do Regimento Interno, será apreciado pelo Tribunal Pleno. Pode ser formulado somente uma vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do Parecer no Diário Oficial.

Recurso ordinário (no TCE-SP): recurso contra decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras, que deve ser interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso. Deve ser formulado em petição em que constem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão será dirigido ao Presidente do Tribunal que designará o Relator. Após devidamente instruído, será julgado pelas Câmaras, se interposto contra decisão ou despacho terminativo do feito do Conselheiro Julgador Singular ou pelo Tribunal Pleno, se interposto contra decisão das Câmaras.

Representação: prerrogativa dos órgãos, entidades ou pessoas legitimadas de apresentarem ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades praticadas por administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição. Para ser conhecida a representação deve referir-se à matéria de competência do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do representante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade representada.

APÊNDICE A – Tabelas de processos objeto deste estudo

PROCESSOS ANALISADOS - 2013		
Nº do Processo no TCE-SP	Representante	Representado
83/989/13	J2 COMERCIO DE EQUIPAMENTOS E LOCAÇÃO DE SOM LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO PINHAL
87/989/13	GERALDO RODRIGUES DOS SANTOS - ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
120/989/13	WORKS CORPORATION SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA	FUNDAÇÃO CASA - DIVISÃO REGIONAL NORTE - DRN - F.CASA-DRN R.PR
121/989/13	WORKS CORPORATION SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA	FUNDAÇÃO CASA - DIVISÃO REGIONAL NORTE - DRN - F.CASA-DRN R.PR
122/989/13	WORKS CORPORATION SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA	FUNDAÇÃO CASA - DIVISÃO REGIONAL NORTE - DRN - F.CASA-DRN R.PR
151/989/13	ALESSI ALIMENTOS LTDA ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE
152/989/13	EXPRESSO JAGUAR LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA - ME	DIRETORIA DE ENSINO - REGIÃO LESTE 4 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
220/989/13	MOISES VIEIRA ALBUQUERQUE	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAI
231/989/13	EXPERNET TELEMÁTICA LTDA	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
240/989/13	ARLETE PINTO ME	CENTRO DE ATENÇÃO INTEGRADA EM SAÚDE MENTAL - CAISM PHILIPPE
293/007/13	HDI MULTI IMAGEM E INJETORA DE CARTUCHOS LTDA ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
370/014/13	MARIO CESAR GALVAO FREIRE	PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA PAULISTA
425/989/13	FERNANDO HENRIQUE MARTINS SARZI	PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRANA
426/989/13	GRIGOLATO - COMERCIO- LOCAÇÃO E TERRAPLENAGEM LTDA.	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS PEDRAS
436/989/13	MAXIM QUALITTA COMERCIO LTDA.	PREFEITURA MUNICIPAL DE VINHEDO
483/989/13	FERNANDES TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA - ME	DIVISÃO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DE MARILIA - DRA 10 - SECR - DRA
497/989/13	ALNUTRI ALIMENTOS LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAS
499/005/13	PAULO SÉRGIO ALVARENGA FRAGOSO MR	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE
505/989/13	SC COMERCIO ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA.	PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO
566/989/13	MAURICIO VALENTE MAIRINQUE ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUMIRIM
613/989/13	JOSE EDUARDO BELLO VISENTIN	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJA
633/989/13	LOTUS DISTRIBUIDORA LTDA EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA
674/989/14	LOGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA - EIRELI	SECRETARIA DA SAÚDE - COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
692/989/13	SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES SERVIÇOS DE CADASTRO E CO	SERVICO AUTONOMO AGUAS E ESGOTO DE PIRASSUNUNGA - SAAE
724/989/13	ROGERIO ASAHINA SUZUKI	INSTITUTO DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA - SECRETARIA DA SAU - IDPCSP
751/989/13	SESVESP - SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SEGU	FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA - CENTRO PAULISTA DE RÁDIO E TV EDUC
868/989/13	F.D. DISTRIBUIÇÃO LTDA - ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE LENÇÓIS PAULISTA
898/989/13	TSW INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE
907/014/13	PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE DA SERRA	BENEDITO CARLOS DE CAMPOS SILVA
917/989/13	NEW EDUCAR IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	SAÚDE - IS - ITAPEÇERICA DA SERRA
918/989/13	NEW EDUCAR IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEÇERICA DA SERRA
988/989/13	SPORTIN INDUSTRIA DE APARELHOS PARA GINÁSTICA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS
1081/989/13	CIVE CONSTRUTORA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS
1097/989/13	MONTE AZUL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA.	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
1348/989/13	CTA CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIAS AMBIENTAIS LTDA - EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE
1413/989/13	VANDERLEIA SILVA MELO	PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRAREMA
1507/989/13	JWA CONSTRUÇÃO E COMERCIO LTDA	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
1575/989/13	SUDASA EMPRESA DE SANEAMENTO LTDA.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA
1833/989/13	COMERCIAL OPHASE LTDA - EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJA
1919/989/13	GOCIL SERVIÇOS GERAIS LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE
1923/989/13	CITRORIO SÃO JOSÉ DO RIO PRETO LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE BROTA
1989/989/13	VANDERLEIA SILVA MELO	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA EUROPA
2099/989/13	CONSTRUTORA GOMES LOURENÇO S/A	COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP
2100/989/13	INGA COMERCIAL ATACADISTA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRIPORA
2103/989/13	LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA
2201/989/13	ZANIN & TREFF LTDA ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2230/989/13	M. MARRAS SERVIÇOS E EVENTOS LTDA - ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA FÉ DO SUL
2295/989/13	TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS
2354/989/13	MOPP SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA	HOSPITAL REGIONAL DR VIVALDO MARTINS SIMÕES DE OSASCO - SECR - HRO
2392/989/13	MARA SÍLVIA PEZINATO - EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE
2735/989/13	CONTER CONSTRUÇÕES E COMERCIO S/A	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DER
2898/989/13	PAULA XAVIER DA SILVA	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - TJ SP - TJ
2954/989/13	JOSE CARLOS NICOLAI RICCI	COORDENADORIA DE CIÊNCIA TECNOLOGIA E INSUMOS ESTRATÉGICOS D - CCTIES
3090/989/13	LUCAS BATISTA PEREIRA ALCIPRETE	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARATINGUETA
3150/989/13	ESA ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA - EPP	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO - GABINETE SECRETA
3162/989/13	BADDINI & BADDINI CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA LTDA - M	PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE
3236/989/13	GOTT WIRD COMERCIO E SERVIÇOS EIRELI	CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
4084/989/13	UNA MARKETING DE EVENTOS LTDA	CASA CIVIL - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
4181/989/13	BERNARDES PROMOCOES ARTISTICAS LTDA - ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE PATROCÍNIO PAULISTA
21487/026/14	ITAMAR DE SOUZA MACIEL	PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULÍNIA
23568/026/13	CÂMARA MUNICIPAL DE ATIBAIA	PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA
32116/026/13	AMARILDO JOSÉ DE LIMA	PREFEITURA MUNICIPAL DE PARISI - Outros
36231/026/13	GABINETE DO COORDENADOR DA COORD. CONTRAT. DE SERV. DE SAÚDE - GC	BANCO DE OLHOS DE SOROCABA

PROCESSOS ANALISADOS - 2014		
Nº do Processo no TCE-SP	Representante	Representado
20/989/14	SIDINEI ALCÂNTARA	PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA
1123/989/14	GRESTE & CASTANHO DO BRASIL CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA	SERVIÇO BÁSICO DE SANEAMENTO DE VINHEDO – SANEBAVI
1129/989/14	COBRE-FESTA LOCAÇÕES DE COBERTURAS PARA EVENTOS LTDA. - EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA
1138/989/14	SANTA TERRA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI –EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA
1696/989/14	GF CIA. DE SERVIÇOS LTDA. ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA
1853/989/14	RC NUTRY ALIMENTAÇÃO LTDA. EPP	PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA
2802/989/14	ALFALIX AMBIENTAL EIRELI	PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALTO
3413/989/14	ADRIANO EICHEMBERGER	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

PROCESSOS NÃO CONSIDERADOS NA ANÁLISE - 2013		
Nº do Processo no TCE-SP	Representante	Representado
1629/989/13	ROELA TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA
2328/989/13	INGA COMERCIAL ATACADISTA LTDA	PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRIPORA
2796/989/13	INTOLABS S/A	INSTITUTO DE ASSISTENCIA MEDICA AO SERVIDOR PUBLICO ESTADUAL - IAMSPE
3086/989/13	LUCILENE GOMES SABINO - ME	PREFEITURA MUNICIPAL DE SUZANO
4932/026/13	MINISTERIO PUBLICO - MP	MARCIO FERNANDO ELIAS ROSA
10820/026/13	MINISTERIO PUBLICO - MP	NADIR DE CAMPOS JUNIOR - Outros
13457/026/13	MINISTERIO PUBLICO - MP	MARCIO FERNANDO ELIAS ROSA - Outros
17646/026/13	MINISTERIO PUBLICO - MP	PREFEITURA MUNICIPAL DE TATUI
26639/026/13	MINISTERIO PUBLICO - MP	JOSE LUIZ GUGELMIN - Outros
2205/989/13	ROGERIO ASAHINA SUZUKI	INSTITUTO DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA - IDPCSP

PROCESSOS NÃO CONSIDERADOS NA ANÁLISE - 2014		
Nº do Processo no TCE-SP	Representante	Representado
2485/989/14	3 FM COMERCIAL E SERVIÇOS LTDA. – EPP	SECRETARIA DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE - GABINETE DO SECRETÁRIO
2499/989/14	ROCA COMÉRCIO DE MATERIAIS ESPORTIVOS LTDA.	SECRETARIA DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE - GABINETE DO SECRETÁRIO
2687/989/14	RAMOS SALES CONSTRUTORA E COMÉRCIO EIRELI	PREFEITURA MUNICIPAL DE TACIBA
2757/989/14	DIEGO CONCEICAO DOS SANTOS	PREFEITURA MUNICIPAL DE ANALANDIA

APÊNDICE B – Resultados da pesquisa – 2014

	Eficiência		Publicidade				Legalidade		Accountability		
Processo	E1: Processo eletrônico	E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	P1: Informação sobre o representante - viés político	P2: Informações sobre o representante	P3: Prazo de publicação da sentença superior a dois dias úteis	P4: Prazo de publicação do acórdão superior a dois dias úteis	L1: Apresentação de base legal para a instauração da representação	L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença	A1: Disponibilidade	A2: Divulgação	A3: Contraditório
	Processo em forma eletrônica	Prazo entre a data da autuação do processo e a data da decisão superior a 120 dias	Existência de informação sobre a ocupação de cargo político pelo representante	Existência de informações sobre o representante, além do nome	Prazo entre a data da sentença e a data da publicação na imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Prazo entre a data do acórdão e a data da publicação na imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Apresentação de base legal para a instauração da representação	Apresentação, na sentença, de relatório, fundamento e dispositivo	Atendimento à determinação legal de "ser público"; de estar à disposição do público	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado
20/989/14	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
1123/989/14	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - Extinção do feito sem julgamento de mérito.	SIM	SIM	NÃO
1129/989/14	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
1138/989/14	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	NÃO	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	Prejudicado - Extinção sem julgamento de mérito	SIM	SIM	NÃO
1696/989/14	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
1853/989/14	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2802/989/14	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - Arquivamento por perda do objeto	SIM	SIM	NÃO
3413/989/14	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO

APÊNDICE C – Resultados da pesquisa – 2013

Processo	Eficiência		Publicidade				Legalidade		Accountability		
	E1: Processo eletrônico	E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	P1: Informação sobre o representante - viés político	P2: Informações sobre o representante	P3: Prazo de publicação da sentença superior a dois dias úteis	P4: Prazo de publicação do acórdão superior a dois dias úteis	L1: Apresentação de base legal para a instauração da representação	L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença	A1: Disponibilidade	A2: Divulgação	A3: Contraditório
	Processo em forma eletrônica	Prazo entre a data da autuação do processo e a data da decisão superior a 120 dias	Existência de informação sobre a ocupação de cargo político pelo representante	Existência de informações sobre o representante, além do nome	Prazo entre a data da sentença e a da publicação na imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Prazo entre a data do acórdão e a da publicação na imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Apresentação de base legal para a instauração da representação	Apresentação, na sentença, de relatório, fundamento e dispositivo	Atendimento à determinação legal de "ser público"; de estar à disposição do público	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado
83/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
87/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
120/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
121/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
122/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
151/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
152/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
220/989/13	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
231/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
240/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
293/007/13	NÃO	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	NÃO	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
370/014/13	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
425/989/13	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	Prejudicado - Extinção do processo, sem julgamento	SIM	SIM	NÃO
426/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
436/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
483/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
497/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
499/005/13	NÃO	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
505/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
566/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
613/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
633/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
674/989/14	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
692/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
724/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
751/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO

Eficiência		Publicidade				Legalidade		Accountability			
Processo	E1: Processo eletrônico	E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	P1: Informação sobre o representante - viés político	P2: Informações sobre o representante	P3: Prazo de publicação da sentença superior a dois dias úteis	P4: Prazo de publicação do acórdão superior a dois dias úteis	L1: Apresentação de base legal para a instauração da representação	L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença	A1: Disponibilidade	A2: Divulgação	A3: Contraditório
	Processo em forma eletrônica	Prazo entre a data da autuação do processo e a data da decisão superior a 120 dias	Existência de informação sobre a ocupação de cargo político pelo representante	Existência de informações sobre o representante, além do nome	Prazo entre a data da sentença e a da publicação na Imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Prazo entre a data do acórdão e a da publicação na Imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Apresentação de base legal para a instauração da representação	Apresentação, na sentença, de relatório, fundamento e dispositivo	Atendimento à determinação legal de "ser público"; de estar à disposição do público	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado
868/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
898/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
907/014/13	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
917/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - Arquivamento, sem julgamento de mérito	SIM	SIM	NÃO
918/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
988/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
1081/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
1097/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
1348/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
1413/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
1507/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
1575/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
1833/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	SIM	Prejudicado - extinção do feito sem julgamento de mérito.	SIM	SIM	NÃO
1919/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	Prejudicado - arquivamento sem julgamento de mérito.	SIM	SIM	NÃO
1923/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
1989/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
2099/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
2100/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
2103/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2201/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2230/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2295/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - extinção do feito sem julgamento de mérito.	SIM	SIM	NÃO
2354/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
2392/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	Não Consta	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
2735/989/13	SIM	SIM	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
2898/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO

	Eficiência		Publicidade				Legalidade		Accountability		
	E1: Processo eletrônico	E2: Prazo para julgamento inferior a 120 dias	P1: Informação sobre o representante - viés político	P2: Informações sobre o representante	P3: Prazo de publicação da sentença superior a dois dias úteis	P4: Prazo de publicação do acórdão superior a dois dias úteis	L1: Apresentação de base legal para a instauração da representação	L2: Observância dos requisitos essenciais da sentença	A1: Disponibilidade	A2: Divulgação	A3: Contraditório
Processo	Processo em forma eletrônica	Prazo entre a data da autuação do processo e a data da decisão superior a 120 dias	Existência de informação sobre a ocupação de cargo político pelo representante	Existência de informações sobre o representante, além do nome	Prazo entre a data da sentença e a da publicação na Imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Prazo entre a data do acórdão e a da publicação na Imprensa Oficial superior a dois dias úteis	Apresentação de base legal para a instauração da representação	Apresentação, na sentença, de relatório, fundamento e dispositivo	Atendimento à determinação legal de "ser público", de estar à disposição do público	Publicação das decisões em mídia de amplo acesso e/ou circulação	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo representado
2954/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	Prejudicado - extinção do processo sem julgamento de mérito	SIM	SIM	NÃO
3090/989/13	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
3150/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - extinção do processo sem julgamento de mérito	SIM	SIM	SIM
3162/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - perda do objeto e extinção do feito sem julgamento de mérito	SIM	SIM	NÃO
3236/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	NÃO	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
4084/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
4181/989/13	SIM	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
21487/026/14	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Prejudicado - Não há informação sobre a data da sentença	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
23568/026/13	NÃO	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	NÃO	Prejudicado - Não possui acórdão	SIM	Prejudicado - arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito	SIM	SIM	SIM
32116/026/13	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
36231/026/13	NÃO	NÃO	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	Prejudicado - Interposição da representação por Pessoa Jurídica	SIM	Prejudicado - Não possui acórdão	NÃO	Prejudicado - arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito	SIM	SIM	NÃO

APÊNDICE D – Exemplos de ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas Brasileiros

1. Tribunal de Contas da União – TCU

1.1 Projeto “Diálogo Público”: objetiva promover a melhoria da governança pública através de orientações aos gestores públicos. Através desse projeto, são realizados palestras e eventos que, de forma pedagógica, buscam auxiliar os gestores em suas atividades e proporcionar um ambiente de discussão de ideias e aproximação dos gestores. De acordo com o sítio eletrônico do projeto, em 2013 foram realizados 14 eventos, dos quais aproximadamente 5 mil agentes públicos participaram. Para consolidar as orientações, o TCU conta com publicações referentes ao tema, além de divulgar na página do projeto as apresentações utilizadas durante os eventos para consulta posterior dos gestores.

1.2 Revista do TCU: publicação oficial da Corte de Contas, aborda temas inerentes ao controle e à governança no setor público e é publicada quadrimestralmente e disponibilizada gratuitamente.

2. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE:

2.1 Revistas pedagógicas: a primeira revista pedagógica da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães –ECPBG –destinou-se aos beneficiários do Programa de Combate à Pobreza Rural e foi a base para a realização de treinamentos para pequenos produtores rurais, dentre os quais índios e quilombolas, e a segunda abordou os instrumentos da participação popular na gestão pública.

2.2 Programa “TCEndo Cidadania”: atualmente utilizado pelo TCE-PE para mobilizar a sociedade para o controle social e aumentar a efetividade do controle externo. Conforme descrito no sítio eletrônico do TCE-PE, o programa busca “*desenvolver a consciência crítica do cidadão, estimulando sua participação na definição do uso dos recursos públicos e na fiscalização de sua correta aplicação, aproximando o TCE-PE da população através da realização de fóruns mostrando seu papel institucional e sua forma de atuação*”. Com este programa, a Escola de Contas Públicas conquistou, em 2013, a 12ª edição do prêmio de cidadania concedido pelo Instituto da Cidadania Brasil e, para sua execução, foram previstos três projetos distintos, quais sejam: “Escola de Cidadania”, “Fórum TCEndo Cidadania” e “Capacitação dos Conselhos Municipais”.

O projeto “Escola de Cidadania” foi criado em 2004, tendo como público-alvo estudantes do ensino médio, e busca contribuir para uma cidadania mais responsável, uma vez que difunde informações sobre a administração pública, a origem dos recursos públicos e, também, sobre as atribuições do órgão. O projeto tem como base material em forma de cartilha, de linguagem simples e de fácil entendimento. Até o fim do exercício de 2013, 41.700 jovens já haviam participado do programa e, diante do sucesso, a Escola de Contas ampliou o público-alvo do projeto para quaisquer entidades da sociedade civil que tenham interesse em participar.

O “Fórum TCEndo Cidadania” procura despertar nos cidadãos a consciência de sua responsabilidade na fiscalização dos recursos públicos, estimulando o controle social através da utilização da ouvidoria e do Portal do Cidadão.

Em relação à capacitação dos Conselhos Municipais, esta consiste em aulas ministradas por funcionários do TCE-PE para que os Conselhos conheçam suas atribuições no processo de elaboração, execução, avaliação e controle das políticas públicas. O projeto conta com material didático estruturado, de linguagem acessível e elaborado pela ECPBG, no qual são abordados temas como políticas públicas, planejamento governamental, orçamento público, instrumentos de controle, dentre outros. O material possui, também, a versão em braile, para possibilitar a participação de deficientes visuais nos conselhos municipais.

2.3 Grupos de conhecimento nas redes sociais: criados em consonância com o desenvolvimento tecnológico, foram desenvolvidos para discussão de temas, troca de experiências e difusão de informações. Até o momento, foram criados quatro grupos no *Facebook*, os quais tratam de licitações, de orçamento e da nova contabilidade aplicada ao setor público, de controle interno e de sustentabilidade ambiental.

2.4 Revista Fazendo Escola, cartilhas, folhetos de cordel e histórias em quadrinhos: buscam explicar, de maneira lúdica, as atribuições do TCE-PE e conscientizar a respeito da cidadania.

3. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE

3.1 Programa Agente de Controle: consiste em visitas a instituições de ensino médio e superior, com apresentação de palestras em linguagem acessível, com vistas a

divulgar o trabalho exercido pela Corte de Contas cearense em relação ao controle dos gastos públicos e as ferramentas disponíveis aos cidadãos para que possam contribuir e, assim, melhorar a qualidade do gasto público. O programa conta com material didático estruturado em forma de cartilha com histórias em quadrinhos, de fácil linguagem e disponível no sítio eletrônico da instituição.

4. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT

4.1 Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI): instituído em 2012 em fomento à adoção de um modelo de Administração Pública orientada para a sociedade, instrumentalizado por projetos, dentre os quais destacamos o “Incentivo ao acesso a informação e à Consciência Cidadã”. Esse projeto possui duas vertentes, ambas ligadas à efetivação do controle social. Uma delas tem como foco o público universitário, enquanto a outra visa promover o incentivo ao acesso à informação do público em geral. Com o subprojeto “Incentivo ao acesso à informação”, o TCE-MT busca se posicionar como guardião da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

4.2 Gibi “Tribunal em Contas – Uma Lição de Cidadania”: disponível no sítio do órgão na internet e também em meio físico, possui linguagem clara e objetiva e busca aproximar-se da sociedade, em especial da juventude, com a finalidade de formar futuras gerações para o exercício da cidadania.

4.3 Programa “TCEstudantil”: implantado em 2001, tendo como público-alvo estudantes e universitários. Visa formar valores fundamentais nos jovens sobre a importância de exercer a cidadania e estimular o controle social nas questões relacionadas à correta aplicação dos recursos públicos.

5. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR

5.1 Gibi “Benê: o fiscal do TCE”: programa educativo, disponível eletronicamente, que possui a finalidade de ensinar às crianças noções de cidadania e educação fiscal e, sobretudo, explicar de maneira clara e exemplificativa as funções do órgão.

6. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC

6.1 Projeto “TCE na Escola”: destinado a alunos da rede pública estadual, para provocar o debate sobre a qualidade dos gastos governamentais, abrir espaço para que os jovens conheçam o papel do órgão e contribuir para a formação de cidadãos. O desenvolvimento do projeto se dá por meio de um concurso de redações entre os alunos, com premiação. Para isso, é utilizado como material didático, entre outros, o gibi “A Nossa Parte”, em que se usa o potencial educacional dos quadrinhos para facilitar o entendimento dos alunos e estimular a reflexão sobre a importância de ser um cidadão participativo, ciente de seus deveres e direitos e das obrigações do Estado para com a sociedade.

7. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS

7.1 Programa “Cidadania com Arte”: voltado ao público infantil (estudantes do 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental), consiste num teatro de bonecos para despertar as crianças ao exercício da cidadania e demonstrar as principais funções do TCE-RS.

7.2 Programa “TCE nas Escolas”: busca desenvolver lideranças e consciência política. É desenvolvido na forma de palestras interativas para ampliar o conhecimento de alunos e docentes a partir de dados e informações referentes às receitas e aos gastos públicos, bem como para informar os meios de interação do cidadão com as instituições de controle.

7.3 Programa “É da Nossa Conta”: destinado a estudantes do Ensino Fundamental e Médio e tem como objetivo romper o distanciamento entre jovens cidadãos e poder público, esclarecendo, para isso, o papel do controle externo e estimulando a participação dos cidadãos no acompanhamento da fiscalização do uso dos recursos públicos. Para atingir os objetivos do projeto, primeiramente é realizada a exposição do projeto através de explicações sobre os canais de comunicação entre a escola e o TCE-RS e palestras sobre cidadania, em que são discutidos temas como Constituição Federal do Brasil, instrumentos de cidadania existentes, entre outros. Numa segunda etapa, são realizadas palestras dinâmicas com visitas ao plenário da Corte de Contas para que os alunos conheçam o funcionamento das sessões de julgamento dos processos. Após a visita, há o desenvolvimento de um trabalho prático, no qual os alunos escolhem temas de sua realidade como, por exemplo, merenda escolar, e, a partir daí, realizam uma fiscalização como a executada no Tribunal, inclusive montando um processo.

Finalmente, após realizada a fiscalização pelos estudantes, estes apresentam seus relatórios e pareceres dentro do plenário, simulando uma sessão de julgamento.

7.4 Programa “Promovendo Saberes”: tem por público-alvo estudantes universitários de áreas correlatas às atividades desenvolvidas no Tribunal de Contas. Visa relacionar conteúdos ministrados na universidade às responsabilidades do TCE e, também, despertar nos universitários o interesse de desenvolver uma carreira profissional no órgão. Para a execução do programa, são realizadas visitas às universidades, com palestras e debates sobre temas ligados ao controle externo.

7.5 Programa “Universidades no TCE”: busca promover a aproximação entre o órgão e o ambiente acadêmico para fins de pesquisa, produção e difusão de conhecimento no tocante a temas como estado, sociedade, administração pública e controle. São realizadas visitas técnicas ao TCE-RS para apresentar a dinâmica das deliberações das sessões plenárias, a estrutura, o funcionamento e as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas. Outro eixo do programa é o fomento à pesquisa e à produção de conhecimento que, para seu desenvolvimento, conta com a disponibilização de base de dados para subsidiar a elaboração de trabalhos de conclusão de curso, monografias de especialização, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Há também a criação de grupos de pesquisa estruturados com instituições de ensino superior, que contam com a participação de servidores do TCE-RS, para produção de conhecimento de temas específicos.

8. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG

8.1 “Cartilha para o Cidadão: transparência legal”: lançada em 2013 pela Secretaria da Ouvidoria do TCE-MG, visando estimular o controle social e informar aos cidadãos, bem como difundir informações relativas à transparência pública. Possui linguagem de fácil compreensão para o cidadão, com recursos gráficos, indicando o caráter pedagógico da publicação.

8.2 Projeto “Conhecer”: através dele, alunos do Ensino Médio e do Ensino Superior realizam visitas à Corte de Contas para conhecerem as atividades exercidas pela instituição, inclusive assistindo a uma sessão no Plenário.

8.3 Projeto “Ponto de Expressão”: fruto de uma parceria entre o TCE-MG e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, consiste na realização de mesas redondas para a discussão de temas atuais de Direito Público, tendo como público-alvo estudantes de Direito, advogados e servidores públicos.

9. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE-AM

9.1 Projeto “Vivendo TCE”: busca aprimorar os procedimentos de controle das contas públicas, através de palestras proferidas por técnicos do Tribunal a alunos em suas escolas.

ANEXO A – Relatório e Voto do Processo TC-674/989/14**PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 19.08.14 I****TEM Nº 001**

TC-000674/989/14

Representante(s): Lógica Segurança e Vigilância Eireli.**Representado(s):** Secretaria da Saúde – Coordenadoria Geral de Administração.**Assunto:** Representação contra o Edital de Pregão Eletrônico nº 371/2013, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial para a efetiva cobertura dos postos designados no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 20-03-14.**Advogado(s):** Mariana Carnevale Blanco e outros.**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.**Procurador(es) da Fazenda:** Cristina Freitas Cavezale.**Fiscalização atual:** GDF-6 - DSF-I.

Em exame a Representação formulada pela empresa **Lógica Segurança e Vigilância – Eireli**, por intermédio de sua Advogada, Dra. Mariana Carnevale Blanco, contra o **Edital do Pregão Eletrônico n.º 371/2013**, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde – Coordenadoria Geral de Administração, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial para a efetiva cobertura dos postos designados no âmbito da Secretaria.

A Representante insurgiu-se contra a classificação da empresa **Protevi Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. ME**, asseverando que houve o desrespeito à legislação vigente e às cláusulas do Edital, dado que a empresa vencedora apresentou preços inexequíveis, não condizentes com aqueles constantes no CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados.

Inicialmente, ressaltou que o modelo de planilha apresentado pela empresa vencedora é incompatível com a versão 2013 do CADTERC, sendo compatível apenas com a versão 2012, em desatendimento às disposições editalícias.

Questionou a omissão constante da planilha da vencedora, que não previu o pagamento do adicional de periculosidade de 30%, regulamentado pelo Ministério Público do Trabalho em 03-12-13.

Afirmou também que a empresa considerou 18%, a título de Adicional de Risco de Vida, em desacordo com o objeto contratual e em inobservância à Lei Federal n.º 12.740/12.

Nesse sentido, salientou que o valor indicado para o salário, por si só, constitui motivo para a desclassificação da proposta, enfatizando que nas rubricas referentes ao ‘adicional noturno’ e à ‘hora noturna reduzida’ constam valores que divergem daqueles contidos no CADTERC, e do que é exigido na Convenção Coletiva e na consolidação das Leis Trabalhistas.

Destacou ainda que os valores relativos à intrajornada apresentados na planilha pela empresa vencedora não atendem aos parâmetros mínimos que constam no CADTERC.

Com base nesses assinalamentos, afirmou que a proposta escolhida não garantiu os direitos dos trabalhadores, em desatendimento à Súmula n.º 331 do TST – Tribunal Superior do Trabalho, incorrendo em violação ao Princípio da Igualdade esculpido no Artigo 37 da Constituição Federal, entendendo que houve privilégio concedido à empresa declarada vencedora.

Por outro lado, reclamou que a documentação apresentada pela vencedora também não atendeu ao subitem 1.4 – Qualificação Técnica – Letra „e“, do Item IV do Edital, que exige a apresentação de “certificados nominais de conclusão do curso de formação dos vigilantes que serão destacados para o cumprimento do objeto da licitação”.

Sobre esse tema, apontou que a empresa vencedora apresentou 48 (quarenta e oito) declarações emitidas por Academias de Formação de Vigilantes sem, no entanto, efetivamente entregar os certificados conforme as disposições editalícias, sendo que de todas as declarações apresentadas, apenas uma encontrava-se dentro do prazo de validade, conforme cópias dos documentos, que anexou no evento 1 – arquivo “Declarações de curso.pdf”.

Por fim, pleiteou a imediata anulação do Procedimento Licitatório, em face das irregularidades denunciadas.

Instado a se manifestar, o GTP verificou a impossibilidade de recebimento da matéria como “Exame Prévio de Edital”, tendo em vista que a impugnação foi inserida no sistema eletrônico pelo Representante no dia 06-02-14, e a abertura da sessão pública foi realizada a partir das 9h30min do dia 25-11-13, propondo, pois, a distribuição do feito, por prevenção, ao mesmo relator das contas do exercício de 2013 da Secretaria de Estado da Saúde, abrigada nos autos do processo TC-002291/026/13 (evento n.º 9).

E bem assim, de acordo com o item 37 da Ordem de Serviço GP n.º 01/2009, acolhendo a proposta do GTP, a E. Presidência procedeu à distribuição dos autos à minha relatoria, por prevenção (evento n.º 12).

Na sequência, considerando as impugnações apresentadas, foi assinalado prazo à Secretaria de Estado da Saúde – Coordenadoria Geral de Administração, para que encaminhasse a esta Corte as justificativas e documentos cabíveis, nos termos do inciso XIII do artigo 2.º da Lei Complementar n.º 709/93 (evento n.º 18).

Em atenção, a Representada apresentou as razões e documentos constantes do evento n.º 32, sustentando a regularidade dos atos praticados.

No que tange à compatibilidade dos preços com os valores praticados no mercado, alegou que 16 (dezesseis) empresas foram classificadas, e que houve uma concorrência acirrada, enfatizando que a diferença de preços entre o primeiro e o segundo colocados correspondeu a apenas 1,48%, e a diferença entre a primeira colocada e o último lance ofertado pela empresa Lógica Segurança e Vigilância – Eireli correspondeu a aproximadamente 13%.

Sob outro prisma, salientou que a fixação de valor mínimo em licitação na modalidade Pregão desnaturaria essa modalidade, pois “o valor mínimo estipulado pela Administração simplesmente impediria o início ou a continuidade da fase de lances”, concluindo que os valores indicados no CADTERC não representam valores mínimos, mas sim, valores máximos.

Com relação à utilização de planilha de preços indevida, destacou que apresentação da mesma não era obrigatória, pois não foi exigida no edital.

Enfatizou ainda que o adicional de periculosidade, assim como outras verbas trabalhistas, é calculado a partir do salário base, e posteriormente, soma-se a este para formar o salário total, e que a Representante calculou sobre o salário total e/ou valores constantes do CADTERC, portanto, não se prestam a comprovar a inexecuibilidade do valor apresentado pela vencedora do certame.

De outro lado, asseverou que na modalidade Pregão, em virtude da necessidade de conferir maior celeridade ao certame, e da prevalência da presunção de boa-fé, as responsabilidades dos particulares são majoradas, e por esse motivo foi estabelecida penalidade própria e mais intensa para essa modalidade licitatória, qual seja, o impedimento de licitar e contratar pelo prazo de até 05 (cinco) anos.

Ressaltou que não há fundamentos para considerar inexecuíveis a proposta da Protevi Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. ME, uma vez que, de acordo com o que consta dos autos, há clara evidência de compatibilidade da oferta da vencedora com os valores praticados no mercado, em face da disputa acirrada.

Com relação aos certificados nominais de conclusão de curso de formação de vigilante, destacou que as declarações apresentadas atendem à finalidade pretendida no item IV, subitem 1.4, alínea „e“, qual seja, demonstrar que as pessoas indicadas concluíram o curso em questão, de forma que inabilitar a empresa com os documentos apresentados pela mesma constituiria demasiado excesso em face aos objetivos pretendidos.

Por fim, apresentou declaração da gestora do contrato, noticiando que “a execução dos serviços foi iniciada em 07/02/2014, com a cobertura dos postos designados no Projeto Básico, à empresa no período compreendido entre 07/02 até a presente data vem apresentando serviços com a qualidade requerida na licitação” e que “a empresa Contratada, até a presente data, apresenta todos os comprovantes dos pagamentos de encargos sociais conforme descrito na CLÁUSULA DÉCIMA – DO FATURAMENTO E DO PAGAMENTO, em conjunto com a apresentação da Nota Fiscal dos serviços realizados”.

A matéria transitou pelo segmento **jurídico** da **ATJ**, que se posicionou pela improcedência da Representação, acolhendo integralmente as razões apresentadas pela Secretaria de Estado da Saúde (evento n.º 40).

No mesmo sentido caminharam as manifestações da **Chefia de ATJ**, **PFE** e **Ministério Público de Contas**, pela improcedência da Representação em exame (eventos n.º 40, 43 e 46).

É o relatório.

GCCCM-29

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 19 / 08 / 2014 - ITEM N.º 001 - ESTADUAL

PROCESSO: TC-000674.989.14-0.
REPRESENTANTE: Lógica Segurança e Vigilância – Eireli.
REPRESENTADA: Secretaria de Estado da Saúde – Coordenadoria Geral de Administração.
ASSUNTO: Representação contra o Edital de Pregão Eletrônico n.º 371/13, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial, para a efetiva cobertura dos postos designados no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, que conforme consta na Ata da Sessão Pública (de 25-11-13) teve como vencedora a empresa Protevi Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. ME, pelo valor mensal de R\$ 141.988,36, equivalente a R\$ 2.129.825,40, considerando o prazo de vigência previsto no edital, de 15 (quinze) meses.
RESPONSÁVEL: Dr. Jorge Alberto Lopes Fernandes – Coordenador da CGA.
ADVOGADA: Dra. Mariana Carnevale Blanco – OAB/SP n.º 307.134.

Consoante as manifestações externadas pela **ATJ, Chefia de ATJ, PFE e MPC**, penso que as impugnações apresentadas pela Representante não merecem prosperar, face às justificativas oferecidas pela Representada.

Nota-se, de acordo com a Ata do Pregão Presencial n.º 371/2013, consultada no sítio www.bec.sp.gov.br, utilizando-se o Número da OC⁵ 1 090101000012013OC00106, que houve uma acirrada disputa entre as licitantes, sendo que, de início, a empresa vencedora havia oferecido os serviços pelo valor mensal de R\$ 164.647,96, e após a fase de lances o valor alcançou R\$ 141.988,36.

Dessa consulta, verifica-se que os preços mensais apresentados pelas cinco⁶ primeiras classificadas, R\$ 141.988,36, R\$ 144.100,00, R\$ 147.589,00, R\$ 152.591,00 e R\$ 159.490,00, são valores próximos, evidenciando que os preços não se encontram em patamares impraticáveis.

Sob outra perspectiva, observo que os valores das especialidades de serviços constantes do CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – foram fixados com base em composições técnicas estabelecidas para a execução dos serviços, e em preços médios de insumos obtidos no mercado, sendo tais valores utilizados como parâmetro de aceitabilidade dos menores preços ofertados, e consoante a Ata do Pregão Presencial, tais preços foram considerados aceitáveis.

Igualmente, observo que a planilha adicional encaminhada pela licitante vencedora do certame não se constitui em documento obrigatório, uma vez que o anexo III do edital de licitação exigiu apenas a indicação dos preços unitários dos serviços, mas não a composição dos preços que conduziram aos valores propostos.

⁵ Oferta de Compra.

⁶ Protevi Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. ME, Reak Seguranças e Vigilância Patrimonial Ltda. EPP, Lifesec Sistemas de Segurança e Vigilância Ltda, 318 Valentes Segurança e Vigilância Privada Ltda. e Gold Alfa Segurança e Vigilância Ltda.

No que tange ao atendimento à legislação, noto que a contratada, ao efetuar sua proposta, **responsabiliza-se por todos os encargos previstos**, conforme item III do edital, subitem 2, a seguir transcrito:

“Os preços unitário e total, para a prestação dos serviços, serão ofertados no formulário eletrônico próprio, em moeda corrente nacional, em algarismo e por extenso, apurados nos termos do subitem 4 deste item III, sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária. Nos preços propostos deverão estar incluídos, além do lucro, todas as despesas e custos, como por exemplo: transportes, tributos de qualquer natureza e todas as despesas diretas ou indiretas, relacionadas com a prestação de serviços objeto da presente licitação”. (g.n.)

Consoante essas premissas, e conforme declaração da gestora do contrato, “a empresa Contratada, até a presente data, **apresenta todos os comprovantes dos pagamentos de encargos sociais** conforme descrito na **CLÁUSULA DÉCIMA – DO FATURAMENTO E DO PAGAMENTO**, em conjunto com a apresentação da Nota Fiscal dos serviços realizados”. (g.n.)

Em referência às declarações apresentadas, no que tange à conclusão de curso de formação de vigilantes, acolho a justificativa oferecida pela Secretaria Estadual de Saúde, tendo em conta que “as mesmas atendem à finalidade pretendida no item IV, subitem 1.4, alínea „e”, qual seja demonstrar que as pessoas nelas indicadas concluíram o curso em questão, de forma que inabilitar a empresa com os documentos apresentados pela mesma constituiria demasiado excesso em face da finalidade pretendida”.

Nessa conformidade e adstrita exclusivamente aos aspectos suscitados na petição inicial, acompanho as manifestações externadas pela **ATJ, Chefia de ATJ, PFE e MPC** e voto **pela improcedência da Representação**, com o consequente arquivamento dos autos após o trânsito em julgado da decisão, e prévio encaminhamento à Unidade de Fiscalização responsável, para as anotações de estilo.

Oficie-se a Representante e a Representada, dando-lhes conhecimento da presente decisão.

GCCCM-29

ANEXO B – Acórdão do Processo TC-674/989/14**A C Ó R D ã O**

TC-674/989/14

Representante(s): Lógica Segurança e Vigilância Eireli.

Representado(s): Secretaria da Saúde –Coordenadoria Geral de Administração.

Assunto: Representação contra o Edital de Pregão Eletrônico nº 371/2013, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial para a efetiva cobertura dos postos designados no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 20-03-14.

Advogado(s): Mariana Carnevale Blanco e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Procurador(es) da Fazenda: Cristina Freitas Cavezale.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acorda a E. Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Sessão de 19 de agosto de 2014, pelo voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente e Relatora, bem como dos Conselheiros Renato Martins Costa e Dimas Eduardo Ramalho, à vista do contido no voto juntado aos autos e, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, atendendo-se exclusivamente aos aspectos suscitados na petição inicial, julgar **improcedente** a Representação formulada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 371/2013, promovido pela Secretaria da Saúde – Coordenadoria Geral de Administração, com o conseqüente arquivamento dos autos após o trânsito em julgado da decisão, e prévio encaminhamento à Unidade de Fiscalização responsável, para as anotações de estilo.

Determinou, por fim, seja oficiado à Representante e à Representada, dando-lhes conhecimento da presente decisão.

Em se tratando de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 01/2011, o relatório e voto, bem como, a representação e demais documentos que compõem os autos poderão ser consultados, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e- TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Presentes a Dra. Cristina Freitas Cavezale, Procuradora da Fazenda do Estado e a Dra. Letícia Formoso Delsin Matuck Feres, Procuradora do Ministério Público de Contas.

Publique-se.

São Paulo, 23 de setembro de 2014.

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

Presidente e Relatora

D.O.E. de 25/09/14 - pag.39.

ANEXO C – Sentença do Processo TC-32116/026/13

REPRESENTAÇÃO: TC-032116/026/13
REPRESENTANTE: AMARILDO JOSÉ DE LIMA –
 VEREADOR DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARISI
REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DE PARISI
RESPONSÁVEL: ABILIO DOS SANTOS FARIA – EX-
 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARISI
ASSUNTO: COMUNICA POSSÍVEIS
 IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE
 GRATIFICAÇÃO À SERVIDORA DA CÂMARA
 MUNICIPAL DE PARISI CEDIDA À PREFEITURA
 MUNICIPAL LOCAL

Vistos.

1.1. Trata-se de **REPRESENTAÇÃO** formulada pelo Sr. Amarildo José de Lima, Vereador da Câmara Municipal de Parisi, comunicando possíveis irregularidades na cessão da servidora da Câmara Municipal, a Sr^a Glaucia Nunes dos Santos, à Prefeitura Municipal de Parisi, e na concessão de gratificação ocorrida no exercício de 2011.

1.2. Alega o representante, em linhas gerais, que a servidora do Legislativo foi cedida para a Prefeitura Municipal, onde exerce o cargo de Coordenadora Pedagógica e percebe indevidamente uma gratificação de 50% sobre seus vencimentos.

1.3. Na instrução preliminar da matéria, a fiscalização da Unidade Regional de Fernandópolis, UR-11, apurou o seguinte (fls. 74/75):

- ✓ a servidora recebeu gratificação de regime especial de trabalho nos períodos de abril/1995 a fevereiro/2001, agosto/2002 a abril/2007, fevereiro/2011 a janeiro/2012 e fevereiro/2012 até novembro/2013 (data da inspeção), com base no artigo 79 da Lei Complementar Municipal nº 28/1994;
- ✓ a servidora recebeu gratificação pelo exercício da função de direção ou chefia no período de julho a agosto/2013, com base no artigo 70 da Lei Complementar Municipal nº 28/1994; e
- ✓ os pagamentos foram suportados pelo Poder Legislativo.

1.4. Notificada (fls. 78/79), a Prefeitura Municipal de Parisi apresentou justificativas e documento de fls. 81/85, informando, em síntese, que:

- ✓ a servidora possui apenas 70% da sua capacidade laborativa, conforme decisão judicial, razão pela qual foi cedida para o Poder Executivo, onde poderia ser aproveitada, nos termos do artigo 125 a Lei Orgânica Municipal;
- ✓ a gratificação de 30% foi concedida pelo Presidente do Legislativo em atendimento ao pedido da então Prefeita Municipal, que através do Ofício nº 33/GP/2011 solicitou a concessão do benefício em reconhecimento do bom desempenho de suas funções na Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

- ✓ que a servidora não ocupa nenhum cargo do quadro do Executivo e está exercendo suas atividades junto a Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- ✓ que a escola inicia suas atividades com aulas das 07h00 até às 17h15, sendo que a servidora fica a disposição do seu superior imediato;
- ✓ que a gratificação tem valor insignificante em relação a sua pequena remuneração.

1.5. A matéria foi autuada como Representação (fls. 87), e a Câmara e a Prefeitura Municipal notificadas, nos termos do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, a apresentar justificativas sobre as irregularidades evidenciadas pela instrução processual (fls. 90/91).

1.6. Em atendimento, a Câmara Municipal de Parisi (fls. 92/103) e a Prefeitura Municipal de Parisi (fls. 106/108), apresentaram justificativas.

1.7. Igualmente notificado (fls. 110/111), o Sr. Abílio dos Santos Faria, Presidente do Legislativo à época e responsável pela concessão da gratificação em questão, apresentou as justificativas e documentos de fls. 119/134.

É relatório.

DECIDO.

2.1. Trata-se de Representação formulada pelo Sr. Amarildo José de Lima, Vereador da Câmara Municipal de Parisi, comunicando possíveis irregularidades na concessão de gratificação à servidora da Câmara Municipal, a Sr^a Glaucia Nunes dos Santos, cedida à Prefeitura Municipal.

2.2. Em preliminar, a instrução processual constatou que embora a servidora tenha sido regularmente cedida ao Poder Executivo, com base no artigo 125 da Lei Orgânica Municipal, sua remuneração foi custeada pelo Legislativo, sem a devida compensação financeira.

Não obstante a cessão de servidores possua respaldo na legislação, o órgão de destino deve ser responsável pelo pagamento da remuneração, no caso em tela a Prefeitura Municipal, que deve compensar financeiramente o Legislativo.

2.3. Do mesmo modo, a instrução revelou outra impropriedade, relacionada à motivação do ato de concessão do benefício.

O artigo 79 da Lei Complementar Municipal nº 28/1994 prevê o pagamento de “*Gratificação por Regime Especial de Trabalho*” para o servidor que, por determinação da autoridade competente concordar em permanecer todo o tempo a disposição do serviço público, podendo ser convocado a trabalhar a qualquer momento.

No caso dos autos, a Prefeitura Municipal informou que a servidora exerce função de auxiliar de sala de aula e ajuda em outras atividades da escola, cujas atividades de iniciam as 07:00 e terminam às 17:15 horas, portanto, dentro do horário da jornada regular de trabalho.

Igualmente, as razões de defesa não lograram comprovar quais atividades a servidora realiza fora do horário regular de trabalho, de modo a justificar a concessão da gratificação

por regime especial de trabalho. O Executivo municipal limitou-se a informar que a servidora “fica a disposição” do superior imediato e auxilia de forma geral em todas as atividades realizadas pelos servidores da escola municipal Irene Janete Fonseca, e possui importante destaque junto a Coordenadoria Pedagógica.

Contrariamente, o próprio ato de concessão do benefício, a Portaria nº 03/2011 (fls. 99/100), deixa evidente que o fundamento da concessão foi o pedido da então Prefeita Municipal de Parisi, que através do Ofício nº 33/GP/2011 (fls. 98) solicitou ao Presidente da Casa de Leis o reconhecimento do desempenho da servidora através da concessão do benefício.

Portanto, a gratificação foi concedida como uma espécie de bônus pela boa atuação da servidora e não pela execução de trabalhos além do horário regular de trabalho, hipótese que não encontra amparo no artigo 79 da Lei Complementar Municipal nº 28/1994.

Ressalte-se que a concessão de gratificações deve estar estritamente vinculada às hipóteses legais e não pode ser utilizada como subterfúgio para majoração de vencimentos módicos.

2.4. Demais disso, em que pese os órgãos públicos tenham o dever de remunerar todo serviço extraordinário prestado por seus servidores, o método adotado pela Câmara Municipal de Parisi não é o mais adequado.

Basta verificar que, na prática, o pagamento da gratificação não está vinculado ao efetivo cumprimento de jornada extra de trabalho, visto que a Lei não define critérios objetivos para a concessão do benefício que pode chegar até a 50% dos vencimentos, deixando tal tarefa exclusivamente nas mãos do Presidente da Casa que define subjetivamente qual o percentual a ser pago a cada servidor, sem qualquer comprovação dos serviços extraordinários prestados e sua quantidade.

Não é aceitável o pagamento de gratificação pela realização de serviços extraordinários, de forma geral, sem a devida apuração das horas extras efetivamente prestadas.

Quando efetivamente necessário, em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade, a jornada dos servidores pode ser ajustada, como por exemplo, através da criação de um banco de horas para compensação dos serviços prestados após o horário regular de trabalho ou remunerá-los a título de horas extras, medida que fica desde já recomendada.

2.5. Finalmente, não obstante a irregularidade, não é possível falar sobre devolução ao Erário, porquanto as verbas foram recebidas de boa-fé pela servidora.

2.6. Ante o exposto, acolhendo a conclusão da Fiscalização, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente representação, tendo em vista a violação ao disposto no inciso XXI, do artigo 37, da Carta Magna e artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93, determinando o acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93.

Publique-se a Sentença.

2.7. Fica, desde já, autorizada aos interessados vista dos autos, bem como a extração de cópias, observadas as cautelas de estilo.

2.8. Após o trânsito em julgado:

a) Expeçam-se ofícios, nos termos do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93;

b) Em seguida, aos DSF's, para anotações e providências.

2.9. Por fim, ao arquivo.

G.C., em 11 de dezembro de 2014.

DIMAS EDUARDO RAMALHO

CONSELHEIRO